

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA CONSTITUTION DE L'EMPIRE DU JAPON

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE

Le Lundi 5 juin 1899, à 8 heures et demie

PAR

TANAKA YUDOUROU

DOCTEUR EN DROIT
LAURÉAT DE LA FACULTÉ D'AIX

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants { *M. DUCROCQ, professeur.*
 { *M. LARNAUDE, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

FONDÉE PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1899

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA CONSTITUTION DE L'EMPIRE DU JAPON

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE

Le Lundi 5 juin 1899, à 8 heures et demie

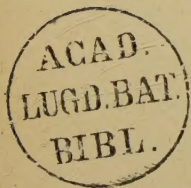
PAR

TANAKA YUDOUROU

DOCTEUR EN DROIT
LAURÉAT DE LA FACULTÉ D'AIX

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants { M. DUCROCQ, professeur.
 { M. LARNAUDÉ, professeur.



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

FONDÉE PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1899

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

PRÉFACE

Je n'ai pas l'intention, dans les pages qui suivent, de faire une étude philosophique et comparée de la Constitution japonaise. Ce serait là une œuvre trop vaste. Des maîtres savants et compétents discutent chaque jour les questions importantes du Droit constitutionnel. Je ne veux pas examiner la valeur respective des diverses théories. Mon travail est plus modeste ; il est exclusivement consacré à l'étude de la Constitution japonaise dans son ensemble et à la solution des controverses qui ont pu s'élever sur certaines parties de son texte.

La Constitution japonaise, du 11 février 1889, est l'œuvre du Gouvernement. On en a confié l'élaboration à un certain nombre de fonctionnaires choisis par l'Empereur, parmi les plus compétents. Aucun élément populaire n'a pris part à la rédaction de ses articles.

On est même sans renseignements sur le procédé de travail adopté par les rédacteurs. C'est la principale cause des difficultés que rencontre une étude de la Constitution Japonaise. Il n'existe pas de documents sur les travaux pré-

paratoires, ou du moins, s'il en existe, ils sont conservés dans les archives du Gouvernement et ne sont pas livrés au public.

On pourrait chercher à connaître l'opinion personnelle de ceux qui ont participé à la rédaction. Malheureusement ils ont gardé un silence absolu. Le seul ouvrage qu'on puisse consulter est celui du Comte (depuis Marquis) Ito. Mais le Comte Ito qui aurait pu paraître de par son rôle commentateur officiel de la Constitution, semble avertir lui-même que son opinion résulte de l'étude postérieure des textes, et par conséquent n'a pas plus de poids que celle d'un simple auteur. On est donc libre d'adopter un avis différent du sien.

Le seul moyen d'interprétation auquel on puisse avoir recours reste donc le rapprochement des articles de la Constitution et leur comparaison avec divers autres monuments législatifs.

Je me suis efforcé, autant que possible de suivre, l'ordre même du texte. Si je me suis quelquefois écarté de cette règle, c'est pour rapprocher divers articles relatifs au même objet et ne pas m'exposer à expliquer certains textes au milieu d'autres textes sans rapport avec eux.

Il existe déjà trois traductions françaises de la constitution du Japon : celle de M. Motono (*Annuaire de législation étrangère*, 1889, p. 1032), celle de M. Dareste (*Les Constitutions modernes*, T. II, p. 593) et celle de M. Nosawa Takematsu (*Dissertation* présentée à la Faculté de Genève).

Celle que je donne aujourd'hui est sensiblement différente des précédentes. Peut-être s'étonnera-t-on de tant de ma-

nières de reproduire un même texte? Si j'ai essayé de traduire une quatrième fois la Constitution de mon pays, ce n'est point assurément par esprit de contradiction. Mais le vague de notre langue se prête difficilement à une traduction précise. Il m'a semblé que les versions antérieures laissaient à désirer soit au point de vue de la précision du sens, soit au point de vue de la forme. J'ai donc préféré donner du texte de la Constitution une traduction personnelle en m'efforçant de transcrire le sens des articles, avec la plus grande exactitude et d'employer même autant que possible les tournures de l'œuvre originale. Le choix de certaines expressions dont je me suis servi pourra paraître manquer d'élégance. J'aurais pu employer des termes plus appropriés, ou plus usités, mais j'ai mieux aimé la formule qui se rapprochait davantage des termes mêmes du texte japonais.

Je n'ai pas cru nécessaire enfin, à propos de sa Constitution, d'exposer l'histoire générale du Japon. L'importance de cette histoire me paraît relativement minime dans cette étude. J'ai cru qu'il était suffisant de relever les faits historiques saillants qui offraient certains rapports avec mon sujet.

LA CONSTITUTION

DE

L E M P I R E D U J A P O N

Du 11 février 1889

INTRODUCTION

Il n'est pas sans intérêt de rechercher, avant d'entrer dans l'étude même de la Constitution de 1889, si le Japon a jamais connu dans le cours des siècles passés une institution politique analogue. Nous verrons ensuite comment l'organisation parlementaire a pu se faire admettre chez une nation qui diffère si profondément des peuples d'Occident.

Dans son existence historique vieille de plus de vingt-cinq siècles, le Japon a toujours été soumis à un gouvernement absolu. Cependant ce n'était pas l'Empereur qui l'exerçait constamment. Lorsque la Révolution de 1868 éclata, l'Empereur gardait le titre purement nominal de souverain. Le maître réel était le Shogoun (1), chef de la féodalité.

1. Le mot « Shogoun » signifie commandant d'armée. C'est une abréviation du mot « seï-i-dai-sho-goun » composé ainsi de cinq caractères. C'est un titre équivalent à celui de généralissime. Il

De très bonne heure, le pouvoir souverain avait été accaparé peu à peu par certaines grandes familles attachées à la Cour impériale qui l'exerçaient toutefois au nom de l'Empereur. L'autorité de l'Empereur sur son peuple se trouva ainsi affaiblie. Ce fut à la longue la cause de la formation d'une caste de guerriers. Après avoir fait leurs feudataires de ces guerriers, les grands n'attendirent que l'occasion pour se concentrer autour d'un chef plus puissant.

Avec la fondation du premier shogounat par un puissant militaire Yoritomo, il y a environ sept siècles, la féodalité

était déferé au commencement par l'Empereur au chef d'une armée chargé d'une expédition contre les tribus barbares ou de la répression d'une insurrection.

Il devint par la suite une coutume que le chef de la féodalité fût investi de ce titre. Ce mot « Seï-i-dī-sho-goun » indique en effet le grand chef de tous les militaires.

Quand les étrangers sont venus au Japon, il y a près d'un demi-siècle, c'est avec le Gouvernement du Shogoun Tokougawa qu'ils entrèrent en relations, ce qui est tout naturel, car le Shogoun était le véritable gouvernement du pays.

Les fonctionnaires de ce Gouvernement nous paraissent cependant ne pas avoir voulu employer dans les relations diplomatiques le véritable titre des Tokougawa, parce que le nom de « Shogoun » fait deviner qu'il y a un maître supérieur qui a conféré la dignité.

Afin de faire passer le Shogoun pour le chef suprême du Japon, on a préféré adopter une nouvelle désignation « Taï-koun » qui signifie grand prince ou grand seigneur.

Cette expression « Taï-koun » qui n'était pas dans l'usage et qui n'a jamais été acceptée par la langue japonaise semble avoir été constamment employée par le Gouvernement du Shogoun dans les rapports avec les puissances étrangères. Ce sont sans doute ces raisons qui expliquent l'emploi du mot « Taï-koun » que l'on rencontre très fréquemment dans les ouvrages étrangers.

apparaît dans toute sa force. Dorénavant l'Empereur est déchu de son pouvoir. C'est le Shogoun qui commande le pays; il dispose des seigneurs « daïmios (1) », dont la fortune ne dépend que de sa seule volonté. Le sort même du pays est lié à celui du Shogoun. Puissante, son autorité impose obéissance aux seigneurs et procure la paix au pays; affaiblie elle est insuffisante à contenir l'ambition des grands et le pays est désolé par les luttes et les rivalités.

La dernière maison qui ait occupé le Shogounat, la maison de Tokougawa procura au pays une paix de près de trois siècles. Mais ce fut au prix d'une complète servitude. La politique habile des Tokougawa sut maintenir dans un état de soumission absolue plus de trois cents seigneurs qui s'étaient partagés le territoire entier du Japon. Cette longue paix fut assurément précieuse après les siècles de troubles qui avaient désolé le pays. Mais elle eut des conséquences funestes. Préoccupés avant tout de la sécurité de leur maison, les Tokougawa eurent recours à une politique étroite et soupçonneuse qui étouffa les moindres tentatives de développement moral et matériel de la nation. Toute invention était rigoureusement punie et toute communication avec les étrangers était réprimée par la peine capitale. Dès l'avènement de ce Gouvernement, les Portugais et les Hol-

1. L'expression « daï-mios » très usitée dans la langue japonaise signifie « grand nom », c'est-à-dire, famille de grand nom. L'apparition de ce mot semble coïncider avec l'établissement de la féodalité.

landais qui avaient auparavant établi des comptoirs, furent contraints d'abandonner tous les fruits de leur travail. L'interdiction de construire des navires d'un tonnage suffisant empêcha désormais les indigènes de sortir des îles.

Cet isolement absolu arrêta la prospérité du pays. Il demeura tel qu'il était au commencement, dans l'inconscience du progrès et l'ignorance des choses étrangères.

À l'intérieur, le peuple était partagé en deux classes. L'une celle des gens de guerre comprenant les seigneurs et leurs vassaux, jouissait d'une suprématie révoltante. Elle dirigeait les affaires en temps de paix et se battait en temps de guerre pour défendre le territoire.

La seconde qui comprenait tout le reste du peuple, artisans, commerçants et paysans, était réduite à une servitude absolue sans pouvoir jamais faire entendre la moindre plainte.

Quand le commodore Perry vint demander en 1854 que l'isolement antérieur prit fin et que le pays s'ouvrit aux progrès accomplis en Occident, ce fut une alarme dans le Japon. Cette fois les étrangers étaient bien autrement armés que les Portugais et Hollandais du ^{xvii}^e siècle. Le refus de traiter aurait pu entraîner de graves complications. Le Gouvernement du Shogoun voyant qu'il n'était nullement en état de résister, se résigna à conclure des traités de commerce.

Pour seconder sa politique hostile au progrès, le Gouvernement du Shogoun avait eu le tort d'inspirer au pays une sorte d'horreur les étrangers.

Tous les moyens avaient été employés pour donner aux étrangers la réputation de barbares, de sorciers, etc. La naïveté

des habitants avait fait de cette légende une croyance générale. Les esprits les plus éclairés, devenus depuis les amis les plus dévoués des étrangers, ont considéré eux aussi à cette époque les étrangers comme de véritables adversaires du pays.

Cette politique se tourna contre ses auteurs. Le Shogoun fut accusé par l'opinion de se rapprocher de ces étrangers qu'il avait poursuivis avec tant d'acharnement. On lui reprocha de commettre ce qu'il avait lui-même considéré comme une injure à la patrie.

Un autre courant d'idée s'éveilla en même temps. On reprocha au Shogoun d'être un usurpateur du pouvoir impérial. L'usurpation n'était pas contestable, mais elle datait de la fin du XII^e siècle.

L'Empereur dont le rôle politique était réduit à néant, continuait cependant à être considéré comme le souverain unique du territoire de l'Empire et conservait un caractère quelque peu sacré. Quoique véritable chef du pays, aucun Shogoun n'avait osé se prétendre son égal.

La maison de Tokougawa se méfia beaucoup de l'Empereur qui aurait pu essayer un jour de recouvrer sa puissance, comme cela était arrivé antérieurement. Elle prit toutes les mesures de précaution contre lui. Le dépouiller de ses ressources, établir auprès de lui une surveillance étroite, retenir un prince du sang comme otage telles étaient les principales précautions du Shogoun. Ces actes finirent par irriter les esprits et provoquer une réaction. A la dernière époque du shogounat, la croyance que le pouvoir politique devait revenir à l'Empereur était devenu si intense

que malgré des mesures de rigueur excessive, l'opinion s'accrut de jour en jour davantage contre le Shogoun. Les supplices les plus cruels ne purent arrêter le réveil de cette idée considérée comme nationale.

Après vingt-trois ans de politique indécise et équivoque, le shogounat tomba sous l'influence de ces deux sentiments.

Dans la longue période qui s'étend de l'origine du Japon à l'année 1867, le principe unique était l'obéissance muette à tous les ordres du maître. L'histoire fournit de nombreux exemples d'héroïsme, de dévouement à la Dynastie impériale ou aux grands seigneurs, mais aucun exemple de sacrifice pour la liberté politique ou individuelle. C'étaient alors des idées tout à fait inconnues, des notions dont l'esprit des Japonais n'avait jamais été effleuré.

On est donc obligé de chercher à une époque plus récente les premières manifestations de l'idée constitutionnelle.

La Révolution de 1867 qui restitua à la Dynastie impériale le pouvoir échappé de ses mains depuis si longtemps, inaugure le règne de l'Empereur actuel. Elle marque la limite précise entre la vieille société et la nouvelle. La féodalité, la division du peuple en castes, les privilèges, bref toutes les institutions antérieures vont tomber les unes après les autres dans un espace de quelques années. Les mœurs mêmes qui échappent à la force du législateur vont aussi subir un changement considérable. C'est un phénomène remarquable que cet essor de l'esprit nouveau qui emporta, pour ainsi dire, tous les obstacles qu'aurait pu opposer le souvenir de l'ancien Japon.

Au lendemain de la Restauration, le jeune Empereur prêta un serment en présence des seigneurs et des hauts dignitaires de la Cour. C'était une répudiation solennelle de l'ancien régime, indiquant en même temps l'orientation de la politique que se proposait le nouveau Gouvernement. Le premier article de ce serment déclarait que des corps délibérants devaient être constitués et la politique devait s'inspirer de l'opinion publique.

Sans aucun doute, le nouveau Gouvernement a été guidé par des hommes qui avaient déjà la connaissance de l'organisation politique des puissances occidentales, chose rare à cette époque. Heureux sans doute de rencontrer une institution aussi libérale que le régime parlementaire, ils avaient persuadé à l'Empereur, d'en doter la nation. Le serment de l'Empereur paraît avoir été la première pierre de l'édifice qui devait s'élever vingt-trois ans plus tard.

Il serait prématuré cependant de conclure que ce serment faisait allusion à une assemblée parlementaire. Il parle de convoquer les corps délibérants sans préciser de quel corps il s'agit, ni indiquer le mode de convocation. Tout ce qu'on peut déduire de cette formule, c'est l'intention manifeste de conformer la politique au vœu général du pays.

Il est à remarquer que ce changement s'est fait brusquement et sans transition. Ce n'était certainement pas, d'autre part, le vœu du peuple, ignorant toute institution différente du régime despotique. C'était le monarque qui, se plaçant à la tête d'une réforme radicale, voulait intéresser désormais le peuple aux affaires publiques.

La politique extérieure du nouveau Gouvernement ne fut pas moins libérale que sa politique intérieure. Ce fut, en vérité, une désillusion pour tout le monde.

La Restauration de la royauté et l'expulsion des étrangers semblaient être deux causes intimement liées l'une à l'autre. Mais dès que le succès de la cause impériale fut assuré, on s'empressa de répudier la seconde.

Le serment impérial ne craignit pas d'affirmer qu'il était nécessaire de s'instruire auprès des autres nations : « On doit, déclare-t-il en dernier lieu, aller chercher dans tous les pays les connaissances intellectuelles nécessaires ».

Cela prouve clairement la parfaite conscience qu'avaient les hommes politiques de l'état où se trouvait le Japon. Ils ont voulu que la nation apprenne des puissances occidentales les principes de la civilisation. Aussi dans la suite a-t-on accueilli avec enthousiasme tout ce qui venait d'Europe : les sciences et les arts ont été étudiés avec avidité ; l'organisation politique même a été complètement empruntée aux étrangers.

Ce travail n'a pû se faire d'un jour à l'autre ; il a fallu, pendant des années des efforts persistants pour se conformer aux modèles choisis.

Des critiques ont été cependant adressées au Japon. On lui a reproché d'entreprendre un changement trop radical, de se précipiter avec furie dans les civilisations européennes sans en mesurer les inconvénients, ni les dangers.

Pas un seul de ces reproches n'est fondé. Dès lors que l'organisation antérieure n'était plus compatible avec l'état

actuel, on a très bien fait de la détruire dans la mesure du possible et de la remplacer par un type mieux approprié. Le milieu se prêtait merveilleusement à l'innovation ; les habitants habitués à l'obéissance et affranchis tout d'un coup du joug du despotisme regardaient avec étonnement s'ouvrir un nouveau ciel. D'ailleurs le Japon est resté si longtemps dans un état de stagnation si complète qu'il fallait franchir dans un court espace de temps la distance énorme qui le séparait de la civilisation contemporaine. La marche lente n'aurait jamais pu l'élever au niveau des autres nations ; le progrès ne s'arrête pas lui-même.

L'éducation politique d'une nation est chose beaucoup plus difficile, parce qu'il s'agit de former les idées générales de la masse sur des affaires qui ne l'intéressent pas quotidiennement. Un groupe d'individus peut accomplir, grâce à leur fortune et à leur éducation, un progrès considérable dans un délai relativement court ; mais l'ensemble du peuple marche difficilement à la même allure. Il a donc fallu consacrer plus de temps à l'éducation politique de la masse comme on le verra par la suite.

Six années passèrent sans qu'on paraisse avoir songé aux principes posés par le serment de 1868, lorsque M. Itagaki (depuis Comte) mit à l'ordre du jour la question du Parlement. Le corps délibérant auquel l'Empereur avait fait allusion dans son serment se trouva dès lors déterminé : c'était un Parlement qu'il s'agissait de créer. Certains personnages très connus à la tête desquels se trouvait M. Itagaki présentèrent au Gouvernement un mémoire par lequel ils exposèrent

la nécessité d'établir un Parlement afin d'associer l'opinion publique aux affaires du Gouvernement. Leur avis fut repoussé et semble n'avoir pas produit des effets immédiats. Mais c'est à partir de cette époque qu'on commença à s'occuper du Gouvernement parlementaire.

Deux ans plus tard, un Rescrit impérial convoquant à Tokio tous les préfets de département déclara que l'Empereur désirait s'enquérir des sentiments du peuple et consulter l'intérêt public afin d'arriver progressivement à l'établissement de l'organisation constitutionnelle. C'est la première fois que l'on rencontre dans un acte officiel ces mots précis.

Un corps portant le nom de Sénat (Ghenroin) fut constitué vers la même époque. C'était un organe composé de fonctionnaires nommés par le Gouvernement. Ses attributions principales étaient de discuter simplement les projets de loi ou d'Ordonnances à lui soumis par le Gouvernement. Il n'y avait donc aucun rapport entre ce Sénat et un Parlement véritable, si ce n'est le nom.

Ce fut en 1879 par la création des Conseils généraux que le peuple fut appelé pour la première fois à prendre part aux affaires publiques. Des conflits éclatèrent au début, mais ces conseils ne tardèrent pas à fonctionner régulièrement.

Une grande distance, certes, sépare l'administration départementale de l'administration de l'Etat. Mais le premier pas vers la liberté politique avait été fait; désormais l'attente ne sera plus longue.

Un Rescrit impérial de 1881 vint annoncer que l'assemblée

nationale serait constituée en 1890. Le Gouvernement impérial qui semblait travailler dès son avènement à atteindre ce but ne prit cependant pas spontanément cette décision. La longue guerre civile de 1877 compromit fortement les finances de l'Etat. Les partisans de M. Itagaki s'emparèrent de l'occasion pour mettre à exécution leur ancienne opinion : un nombre considérable de signatures fut réuni pour demander au Gouvernement l'établissement d'un Parlement. Il est difficile de dire si le peuple était réellement assez avancé pour exercer le pouvoir législatif; treize ans, à peine, s'étaient écoulés depuis la chute du shogounat. Quoiqu'il en soit, l'Empereur crut opportun de rendre le Rescrit demandé, mais en réservant un délai de neuf ans consacrés à préparer la réforme.

Le 11 février 1889 la Constitution fut solennellement promulguée. D'autres lois accessoires, Ordonnance impériale sur la Chambre des Pairs, loi sur les Chambres, loi sur les élections des membres de la Chambre des Représentants et loi sur les finances, furent promulguées en même temps.

La première Assemblée impériale fut convoquée en 1890, comme cela avait été annoncé par le préambule de la Constitution et l'ouverture officielle eut lieu le 29 novembre 1890.

La Constitution divisée en sept chapitres contient 76 articles. Dans son chapitre I, elle statue sur la forme de l'Etat, la succession au Trône et les pouvoirs de l'Empereur; dans son Chapitre II sur les divers devoirs et droits des sujets de

l'Empire; dans son Chapitre III sur l'Assemblée impériale, son organisation et ses attributions; dans son Chapitre IV sur les Ministres et les Conseillers privés; dans son Chapitre V sur l'organisation judiciaire; dans son Chapitre VI sur les pouvoirs réciproques du Gouvernement et de l'Assemblée impériale en matière de finances; dans son Chapitre VII sur les règles et la procédure à suivre pour la révision de la Constitution, et sur les rapports réciproques de la Constitution et du Statut de la Maison impériale.

L'Empire du Japon situé tout à fait à l'Extrême-Orient, se compose d'une infinité d'îles (1) parsemées dans la partie occidentale de l'Océan Pacifique. Les plus importantes sont les îles de Nippon, de Kiou-Siou, de Sikok et de Yéso.

Quoique sa superficie ne dépasse guère 380,000 kilomètres carrés, le Japon s'étend du Sud au Nord sur un espace de vingt-six degrés de latitude et possède plus de 40 millions d'habitants.

La Constitution du 11 février 1889 ne contient aucune déclaration relative au territoire de l'Empire: Elle devrait donc s'appliquer sur toute son étendue.

Il n'en est pas cependant ainsi. Les îles de Yéso et de Liou-Kiou ne bénéficient pas de la faveur de la Constitution. Elles ne fournissent pas de Représentants à l'Assemblée impériale.

1. On évalue à plus de trois mille les îles que contient l'Archipel du Japon.

Par sa position autant que par sa superficie, l'île de Yéso a une grande importance. Venant, quant à l'étendue de son territoire, après l'île de Nippon, elle fait partie des îles les plus septentrionales du Japon, touche presque l'Empire Russe par l'île Sagalien et se trouve séparée de la Sibérie par la distance un peu plus grande de la Mer du Japon. Pour sa latitude qui est de 45 degrés, elle possède un climat assez rude; pendant l'hiver le pays est couvert de neige. La plus grande partie de l'île était habitée, il y a quelque temps à peine, par des indigènes, d'ailleurs peu nombreux, de mœurs rudimentaires, vivant de la chasse et de la pêche.

C'est après la Restauration que l'on commença à s'occuper sérieusement de l'île de Yéso. On en a fait une espèce de colonie, en encourageant par des moyens divers l'émigration des colons.

L'île de Yéso est encore aujourd'hui⁽¹⁾ soumise à un régime spécial d'administration confié à un gouverneur qui dépend du ministre de l'intérieur. En principe les lois et Ordonnances doivent y être appliquées comme dans les autres parties du Japon, mais certaines d'entre elles, les lois fiscales et les lois militaires par exemple, ne reçoivent qu'une application partielle.

Les îles de Liou-Kiou ont été pendant longtemps un objet de contestation entre la Chine et le Japon. Les deux puissances réclamaient chacune la suzeraineté sur ce

1. L'île de Yéso porte aujourd'hui officiellement le nom de Hokkaïdo.

groupes de petites îles situées entre leur territoire. La Chine avait la même prétention pour ces îles que pour le Tonkin et pour la Corée. Elle invoquait les hommages périodiquement rendus à la cour de Pékin. C'était un motif insuffisant, car ces hommages n'indiquent pas nécessairement la dépendance.

Il y a vingt ans, le Japon se décida, malgré les vaines protestations de la Chine, à annexer les îles de Liou-Kiou. Il en fit un département en y établissant une organisation régulière (1).

La situation des îles de Liou-Kiou n'est cependant pas complètement assimilée à celle des autres départements. C'est à peu près comme dans l'île de Yéso. Cette différence apparaît dans l'application de certaines lois.

C'est ainsi que s'expliquent les exceptions établies par le législateur pour les îles de Yéso et de Liou-Kiou.

Il est cependant assez singulier en apparence au moins que ces dérogations ne soient pas formulées par la Constitution, mais par la loi électorale. On peut se demander en principe si une loi ordinaire peut restreindre l'application de la loi fondamentale. On n'aurait pas dû attribuer à la loi électorale, quoiqu'elle ait été promulguée le même jour que la Constitution, un effet aussi exorbitant.

1. L'île de Liou-Kiou est aujourd'hui appelée officiellement Okinawa-Ken.

CHAPITRE I

L'Empereur (1)

SECTION I

La forme de l'Etat et la Dynastie impériale. — L'ordre de succession au Trône.

La base de l'organisation politique du Japon est une monarchie constitutionnelle avec une Assemblée législative.

L'Empereur est souverain réel et nominal de l'Empire. Le fait historique ne permet pas de considérer le peuple comme investi du droit de souveraineté. Les principes enseignés depuis l'époque la plus reculée et dans lesquels s'incarne

1. L'expression « Mikado » est souvent employée par les étrangers pour désigner l'Empereur du Japon. Dans le pays, elle n'est usitée ni dans la langue usuelle, ni dans la littérature ordinaire. Ce n'est que dans un genre spécial de littérature que l'on rencontre la *prononciation* « Mikado ».

Dans la littérature ordinaire il existe trois expressions pour désigner l'Empereur : 1° « Ten-Si » signifiant mot à mot « fils du ciel » ; 2° « Kô-Teï » signifiant « prince ou empereur » ; 3° « Ten-No » signifiant « prince du ciel ».

Dans le texte original de la Constitution japonaise, on a adopté l'expression « Ten-No ». Cette expression est tout à fait ignorée des étrangers.

l'idée nationale s'opposeraient à l'affirmation d'une opinion contraire.

A travers ses vicissitudes politiques, le Japon a toujours conservé la même forme de l'Etat. Le premier Empereur, fondateur de la Dynastie actuelle, a établi l'Empire, il y a 2559 ans par l'unification de tout le territoire. Depuis, la Couronne n'a jamais été dévolue à une autre maison. C'est à raison de ces deux faits que la Constitution s'ouvre en déclarant hautement : « L'Empire du Japon est gouverné par un Empereur de la Dynastie unique de toute éternité » (art. 1).

Cette longue existence de la Dynastie impériale lui assure une situation exclusive et privilégiée. Même aux moments les plus critiques, jamais l'audace des plus ambitieux n'a osé s'attaquer à elle.

Le peuple japonais dont l'esprit semble avoir été fasciné par le spectacle de l'Europe reste sur ce point à l'abri de l'idée démocratique.

La vénération de la Dynastie impériale, s'accroît toujours davantage, au contraire, avec le progrès. L'Empereur, de son côté, ne s'est jamais montré avare de sacrifices pour le bonheur de la nation. Le sort de cette dernière est considéré, au Japon, comme inséparable de celui de la Dynastie impériale.

L'ordre de succession au trône n'est pas régi par la Constitution, très probablement par la raison que le peuple ne doit s'immiscer en rien dans les règles de la transmission d'un droit divin. La Constitution se borne, en laissant la place

au Statut de la Maison impériale, à écarter du trône les descendants féminins. « Le Trône impérial sera transmis aux descendants mâles suivant la règle du Statut de la Maison impériale » (art. 2).

L'histoire du Japon nous fournit cependant des exemples, relativement rares il est vrai, de l'accession au trône d'une princesse. Quel est donc le mobile qui a déterminé à adopter un principe nouveau doublement consacré et par la Constitution et par le Statut de la Maison impériale dont l'article 1 reproduit à peu près mot à mot l'article 2 du texte constitutionnel ? Il nous est impossible de le connaître exactement. Le défaut de documents nous oblige à choisir entre divers motifs et à adopter celui qui nous semble le meilleur.

On tient beaucoup au Japon aux descendants par les mâles. Dans la longue existence de la Dynastie impériale le sang des mâles seul a toujours été perpétué. Aucune des princesses qui sont montées sur le Trône n'a eu d'époux : la Couronne fut transmise à leur décès au plus proche parent mâle de la famille impériale. On ne retrouve dans la haute antiquité qu'une seule exception à cette règle (1).

Depuis plusieurs siècles, c'était une coutume que les princesses impériales ne devaient pas se marier, même quand elles n'étaient pas destinées au Trône. Beaucoup se sont

1. C'est le cas de l'Impératrice « Zin-Kô » célèbre par sa conquête de la Corée. Elle était arrière-petite fille de l'Empereur « Kai-Ka » et femme de l'Empereur « Tiu-Aï ». Elle monta sur le trône après la mort de son mari en l'année 220 et régna jusqu'en 268. Elle laissa la Couronne à son fils « O-Zin ».

retirées au couvent de la religion du Bouddha afin de consacrer leur vie à la prière. D'un autre côté la tradition s'oppose d'une manière absolue à l'introduction d'un sang mâle étranger à celui de la race impériale réputée sacrée. Ce serait pour ces raisons que l'on aurait sacrifié la descendance féminine en la déclarant à tout jamais déchu du droit de succession à la Couronne. On a voulu en cela étouffer dans leur germe, les difficultés qui auraient pu naître dans l'avenir.

Le Statut de la Maison impériale fixe ainsi qu'il suit l'ordre de la succession : 1° le prince aîné et ses descendants (1) ; 2° le prince puîné et ses descendants, et ainsi de suite suivant l'ordre de primogéniture (2) ; 3° les frères de l'Empereur et après eux leurs descendants (3) ; 4° les oncles de l'Empereur et après eux leurs descendants (4) ; 5° le prince le plus rapproché (5). S'il y a deux princes de même parenté, le trône revient au plus âgé.

SECTION II

L'inviolabilité de l'Empereur.

La vénération pour la personne de l'Empereur était telle autrefois qu'on le considérait comme un véritable Dieu vi-

1. Art. 2 et 3 Statut de la Maison impériale.

2. Art. 3 du même Statut.

3. Art. 5 du même Statut.

4. Art. 6 du même Statut.

5. Art. 7 du même Statut.

vant. Le peuple se prosternait à son passage. C'est là sans doute une des causes qui ont fait croire aux étrangers encore peu renseignés à cette époque sur l'organisation du Japon, que le Mikado était le chef spirituel du pays, tandis que le Shogoun en était le chef temporel. Cette coutume a disparu comme tant d'autres. Mais la nation n'en conserve pas moins un respect presque religieux pour l'Empereur.

Notre Constitution cependant n'a pas voulu mêler l'idée religieuse au régime politique en disant : « L'Empereur est sacré et inviolable » (art. 3). Elle a laissé complètement de côté toute idée religieuse. Il y a une différence remarquable entre le sens de la formule japonaise et le sens de la même formule consacrée par certaines Constitutions monarchiques. Le roi est considéré dans ces dernières dans une certaine mesure comme représentant l'idée divine. Dans la nôtre le mot « sacré » voudrait dire que l'Empereur parfait dans sa personne et dans sa pensée, incapable par conséquent de mal faire, est au-dessus des atteintes de la critique.

L'inviolabilité du chef de l'Etat est un principe généralement admis dans les constitutions monarchiques. Cette inviolabilité s'analyse en deux privilèges. D'abord les actes politiques ne peuvent faire encourir au chef de l'Etat aucune responsabilité ni aucun blâme. Le Parlement mettra en cause les ministres en usant du droit de présenter des adresses accordé par l'art. 49, mais jamais la personne du chef de l'Etat.

En second lieu, le chef de l'Etat n'encourt pas davantage de responsabilité pénale. On ne pourra intenter contre lui

aucune poursuite correctionnelle ou criminelle. Cette exception au droit commun est nécessaire pour maintenir l'ordre public et pour distinguer le souverain du reste de la nation. Un pays ne saurait traduire impunément devant les tribunaux le souverain qui représente en sa personne la nation même. Ce serait la destruction du gouvernement et la négation du droit de souverain. Au Japon, l'Empereur étant un être suprême et réunissant en lui-même tous les pouvoirs, il n'y aurait pas une seule autorité assez élevée pour le soumettre à sa juridiction.

Si étendu que soit le domaine de l'inviolabilité, il serait arbitraire d'en faire bénéficier une autre personne que celle désignée par le texte. C'est une situation unique créée par la Constitution et qui, par conséquent, doit être de stricte application.

SECTION III

Les pouvoirs de l'Empereur. — L'exercice du pouvoir législatif. — Le droit de sanction. — Le pouvoir de l'empereur sur l'Assemblée impériale.

L'empire du Japon ne connaît pas d'Être plus élevé et plus puissant que l'Empereur. Son droit est réputé d'origine divine.

L'Empereur est la personnification et le chef suprême de l'Etat ; à aucun degré il ne représente les sujets qui composent la nation. « L'Empereur est le chef de l'Etat, il possè-

de tous les droits de souveraineté et les exerce conformément aux dispositions de la présente constitution ». (art 4).

Il est important de préciser d'abord les droits que l'art. 4 appelle « droits de souveraineté ».

La souveraineté consiste en une autorité supérieure qui ne reconnaît pas de pouvoir plus élevé.

Pour un Etat la souveraineté est extérieure ou intérieure suivant qu'on l'envisage dans les rapports avec les Etats ou avec les individus. La souveraineté extérieure réside dans le droit de se mettre en rapport direct avec les autres puissances. La souveraineté intérieure s'analyse dans le droit de commander et d'imposer obéissance à tous les nationaux ou à tous ceux qui se trouvent sur le territoire de l'Etat.

Les droits dont parle l'art. 4 seraient les pouvoirs qui découlent de cette autorité supérieure. Ces pouvoirs seraient suivant certains auteurs au nombre de trois, pouvoir législatif, pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire ; suivant d'autres au nombre de deux, le pouvoir judiciaire n'étant pas considéré comme un pouvoir indépendant des autres mais comme une branche du pouvoir exécutif.

Dans la plupart des Etats où fonctionne le gouvernement représentatif, il est de principe généralement accepté que la souveraineté réside dans le corps de la nation. Les Japonais considèrent, au contraire, la souveraineté comme un privilège appartenant exclusivement à l'Empereur, dont la personne se confond avec l'Etat. C'est sans doute cette idée qu'exprime l'art. 4.

En déclarant que l'Empereur possède tous les droits de

souveraineté, il semble que la Constitution ne fait que confirmer le régime antérieur, c'est-à-dire le régime de la monarchie absolue.

En réalité, il n'en est pas ainsi. D'après l'esprit de notre texte, il faut distinguer la jouissance des droits de souveraineté et l'exercice de ces droits. La Constitution n'a fait aucune concession au peuple en ce qui concerne la jouissance. L'Empereur par conséquent, en reste seul détenteur comme autrefois. Quant à l'exercice des droits de souveraineté, l'Empereur promet de suivre les règles qu'établit la Constitution : « L'Empereur exerce les droits de souveraineté, conformément aux dispositions de la présente Constitution ».

En ce qui concerne le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, la Constitution consacre l'usage antérieur en les réservant exclusivement à l'Empereur, sauf quelques restrictions.

C'est donc uniquement au point de vue du pouvoir législatif que la Constitution confère des droits au peuple. Par la création d'un Parlement, l'Empereur associe désormais le peuple à l'exercice du pouvoir législatif : « L'Empereur exerce le pouvoir législatif avec l'assentiment de l'Assemblée impériale (art. 5) ».

L'Empereur n'a donc pas abandonné l'exercice du pouvoir législatif. Mais tout en se réservant le droit de sanction, il a admis la participation du peuple à ce pouvoir dans une mesure très importante.

Avant 1889, il n'y avait pas de règle précise pour la préparation des lois. Les ministres prenaient le soin de faire pré-

parer les lois qui étaient promulguées après l'approbation de l'Empereur.

Par la Constitution, l'Empereur fait concession à l'Assemblée impériale du pouvoir d'élaborer les lois. Désormais aucun organe administratif ne peut plus les préparer.

Lorsque le Gouvernement croit une mesure nécessaire à la bonne administration du pays, il en rédige le projet. Mais comme il ne lui appartient plus de donner à ce projet la qualité de loi, il demande à l'Assemblée impériale de l'examiner et de lui accorder, s'il y a lieu, la consécration législative. C'est donc une simple proposition que dépose le Gouvernement ; il ne peut prétendre à rien en dehors de ce rôle, quelque considérable que puisse être la part prise par lui à la rédaction des projets de loi.

Il n'en est pas de même du droit de sanction. C'est la part que l'Empereur s'est réservée en admettant le peuple à l'exercice du pouvoir législatif.

La loi n'est pas parfaite par cela seul qu'elle est sortie des mains du Parlement. Il lui faut, en outre, pour devenir définitive, la sanction de l'Empereur. « L'Empereur sanctionne les lois, en ordonne la publication et l'exécution » (art. 6).

La sanction est un acte par lequel l'Empereur donne à la loi sa confirmation. L'Empereur a la pleine liberté de l'accorder ou de la refuser. En cas de refus, à la différence de certaines constitutions, l'Empereur n'est nullement obligé de déclarer user de son droit de *veto*. Il lui suffit de garder le silence. La Constitution, à la vérité, ne fixe aucun délai à

la sanction impériale. Mais la loi organique décide tacitement que la sanction sera donnée avant un an, au plus tard ; par son art. 32, en effet, elle déclare que les projets de loi présentés à l'Empereur après les votes des deux Chambres, seront promulgués avant la prochaine session, s'ils sont sanctionnés par l'Empereur. Cet article nous fournit l'indice auquel on doit se référer pour savoir si une loi est devenue parfaite ou non. Le silence que garde l'Empereur signifie donc sa réprobation et la loi devient caduque après l'ouverture de la nouvelle session.

En fait, l'Empereur n'a jamais refusé la sanction aux lois votées par les Chambres, ce qui est prudent pour ne pas créer de dissentiment entre les organes gouvernementaux. D'ailleurs la plupart des projets de loi votés par la Chambre des Représentants et qui paraissaient désagréables au ministère ont été presque toujours repoussés par la Chambre des pairs. C'est ce qui évite au gouvernement la pénible obligation d'opposer son veto tacite aux désirs de l'Assemblée.

La sanction de l'Empereur est suivie d'une Ordonnance par laquelle il ordonne à l'autorité compétente la mise en exécution de la loi. Mais pour qu'une loi reçoive son exécution il faut qu'elle soit portée à la connaissance du peuple. Aujourd'hui la publication se fait par insertion du texte de la loi au *Journal officiel*. La loi doit entrer en exécution sept jours après l'arrivée du *Journal officiel* à la préfecture, sauf le cas de force majeure. Le délai d'arrivée est fixé légalement. Il varie de un à douze jours suivant la distance de la capitale.

Le Parlement Japonais n'a pas le droit de se réunir lui-même ; il faut qu'il soit convoqué par le Gouvernement. « L'Empereur convoque l'Assemblée impériale ; il ordonne son ouverture, sa clôture, sa prorogation ainsi que la dissolution de la Chambre des Représentants » (art. 7.)

Pour les sessions ordinaires ou extraordinaires l'Empereur rend une Ordonnance de convocation par laquelle il fixe en même temps la date de la réunion.

Chaque fois que s'ouvre ou se clôture une session législative, il est d'usage maintenant établi que l'Empereur accompagné de ses ministres, se rende lui-même au Parlement. Les deux chambres sont réunies pour la circonstance. L'Empereur lit lui-même un message de confiance sans caractère politique. Le parlement répond par une adresse de remerciement.

Les discussions qui pourraient se produire avant cette cérémonie d'ouverture ou après la cérémonie de clôture seraient illégales et ne pourraient avoir aucune suite.

C'est à l'Empereur aussi qu'appartient le pouvoir d'ordonner la dissolution de la Chambre des Représentants ou de prononcer la prorogation des deux Chambres. Ce pouvoir a été l'objet d'un fréquent usage : on ne compte pas moins, en effet, de douze sessions ordinaires dans l'espace de huit ans.

SECTION IV

Le pouvoir de rendre les Ordonnances impériales tenant lieu de loi ; les conditions nécessaires pour rendre ces Ordonnances. — L'approbation de l'Assemblée impériale. — L'étendue de ces Ordonnances.

D'après le principe établi par la Constitution, l'Assemblée impériale discute et vote les lois, l'Empereur les sanctionne et les promulgue. Cependant dans certains cas, la Constitution supprime cette division et remet tous ces droits dans la main de l'Empereur en lui permettant de rendre seul des Ordonnances qui équivalent à des lois. Voici le texte qui est le fondement de ce pouvoir : « L'Empereur rend, en cas de nécessité urgente pour maintenir la sûreté publique ou pour éviter une calamité publique, des Ordonnances tenant lieu de loi. Ces Ordonnances doivent être soumises à l'Assemblée impériale dans sa prochaine session. Si l'Assemblée ne les approuve pas, le gouvernement doit proclamer qu'elles perdent leur validité pour l'avenir » (art. 8).

Le recours à ce droit exige, à notre avis, le concours des trois conditions suivantes : Il faut : 1^o qu'il y ait nécessité urgente ; 2^o qu'il s'agisse de maintenir la sûreté publique ou d'éviter une calamité publique ; 3^o que l'Assemblée

impériale ne soit pas réunie au moment de ces événements.

La nécessité urgente suppose que l'on est contraint de recourir à la disposition de l'article 8 en présence d'un danger imminent.

Il n'y a pas nécessité urgente, si l'on peut employer pour faire face aux circonstances un moyen plus doux que le moyen adopté et aussi efficace que lui. Si le choix est possible entre plusieurs mesures de même valeur, on ne peut dire qu'il y ait nécessité de prendre la plus grave. Il n'y a pas urgence s'il n'y a pas danger à attendre la session de l'Assemblée. Il faut donc qu'il y ait péril en la demeure et qu'on ne puisse différer d'agir sans graves conséquences.

Cette condition de nécessité urgente exige aussi que les événements n'aient pas déjà commencé au moment de la dernière session de l'Assemblée, ou au moins qu'on n'ait pu prévoir des complications aussi graves, sinon, le Gouvernement serait inexcusable de ne pas avoir consulté l'Assemblée.

La nécessité urgente implique-t-elle aussi que l'Empereur n'ait pu convoquer à temps l'Assemblée en raison du caractère pressant des circonstances? Il nous paraît que la Constitution a laissé à l'Empereur la faculté ou de recourir simplement à l'article 8 ou de convoquer l'Assemblée. Le silence de la Constitution sur ce point nous paraît un argument suffisant dans ce sens.

La nécessité urgente doit avoir pour objet de maintenir la sûreté publique ou d'éviter une calamité publique.

Le premier cas peut se réaliser dans deux circonstances :

attaque inopinée de la part d'étrangers ou troubles intérieurs.

Avec le progrès du droit international, il sera rare qu'une puissance en attaque une autre à l'improviste. Des négociations quelquefois longues précèdent presque toujours la rupture définitive. D'ailleurs, dans un pays, comme le Japon, séparé des autres nations par de larges mers, une surprise de l'ennemi avant la déclaration de guerre serait chose presque impossible. En cas de guerre enfin, les places exposées aux attaques de l'ennemi ou les places assiégées seront soustraites au domaine de droit commun et soumises à un régime spécial : celui de l'état de siège. La disposition de l'article 8 aura donc relativement peu d'utilité dans le cas de guerre étrangère.

Pourra-t-elle trouver plus aisément application dans l'hypothèse de troubles intérieurs ? Le Japon n'a connu jusqu'à ces dernières années que la guerre civile. Aussi le gouvernement s'est-il surtout préoccupé de la prévenir. Peut-être au moment de la rédaction de la Constitution, le Gouvernement a-t-il été hanté par le souvenir du passé et cette préoccupation a-t-elle été un des principaux mobiles de cette disposition ? Mais aujourd'hui nous ne sommes plus à l'époque où on faisait usage d'armes blanches. Il est peu probable que le peuple se révolte tout d'un coup contre un gouvernement disposant d'engins formidables. Il sera donc aussi très rare que cette seconde hypothèse oblige le Gouvernement à recourir à la disposition de l'art. 8.

L'art. 8 pourrait, au contraire, être très utile au Gouvernement dans le cas de surexcitation de l'opinion

publique. Ce cas, quoique moins grave en apparence, peut entraîner des conséquences dangereuses. Grâce à l'art. 8, les mesures les plus rigoureuses, pourraient être prises afin d'étouffer les désordres et d'empêcher les troubles possibles.

Comme exemple de calamité publique on peut citer les tremblements de terre, l'éruption d'un volcan, les inondations ou les ravages d'une maladie épidémique. La nature volcanique du terrain et les fréquents rapports du Japon avec la Chine et les Indes l'exposent à chaque instant à ces dangers. On doit être prêt à faire face à leur éventualité. C'est ce qu'a voulu faire sans doute la Constitution en reconnaissant à l'Empereur le pouvoir exceptionnel de l'art. 8.

La troisième condition est facile à saisir. Puisque le Parlement est établi pour faire les lois, ce serait la négation de la Constitution que de permettre au Gouvernement de s'emparer de ce pouvoir pendant la durée du Parlement.

Ces Ordonnances ne sont pas d'ailleurs semblables à la loi à tous les points de vue. L'Empereur, après les avoir rendues, doit les soumettre à l'Assemblée dans sa prochaine session. Ce sont des lois provisoires, expéditives qui n'ont pas subi les divers examens compliqués qu'exigent la Constitution pour l'élaboration des lois ordinaires. Les circonstances seules expliquent l'abrogation de cette procédure. Il n'y a donc aucune raison de nier au Parlement le droit de les censurer après coup. Les chambres examineront si ces Ordonnances ont été rendues en conformité de la disposition constitution-

nelle, si toutes les conditions ont existé au moment de la promulgation, et enfin, s'il y a nécessité de maintenir ces Ordonnances pour l'avenir.

Dans l'hypothèse où les Chambres déclarent les désapprouver ces Ordonnances perdront à partir de ce jour toute leur validité. Ce qui est à remarquer, c'est qu'il n'est pas nécessaire que cette décision soit sanctionnée par l'Empereur ; la Constitution ne l'exige pas comme pour les autres lois. Elle ordonne seulement au Gouvernement de porter à la connaissance du peuple que ces Ordonnances sont invalidées pour l'avenir.

Si le Gouvernement néglige d'obéir à cette prescription de la Constitution, ces Ordonnances auront-elles encore force obligatoire ? Il ne dépend pas du Gouvernement de donner la vie à une loi déclarée caduque par le Parlement. Un pouvoir semblable ne lui a pas été réservé. Le citoyen auquel on voudrait faire l'application d'une Ordonnance devenue caduque pourrait se défendre devant les tribunaux judiciaires en invoquant cette illégalité.

Les Ordonnances prises en vertu de l'article 8 ont une valeur équivalente à celle de la loi. Elles peuvent certainement, pour faire face aux événements, prendre une mesure nouvelle, qui ne serait prévue par aucune loi antérieure. Peuvent-elles modifier un texte précis déjà promulgué et appliqué ?

La question ne nous semble pas douteuse. Il n'y a pas de degrés, en effet, dans les modifications apportées à la loi. Prendre une disposition nouvelle ou aggraver une disposition

antérieure, c'est au point de vue constitutionnel un acte de même nature. L'Empereur qui a le droit de compléter les lois antérieures a aussi celui de leur faire subir les changements nécessaires.

La prudence cependant recommanderait au pouvoir exécutif de ne pas user à la légère de la disposition de l'article 8. Cet article donnerait au Gouvernement qui en abuserait le moyen d'anéantir complètement l'action du Parlement.

Mais ce serait faire œuvre contraire à l'esprit du texte constitutionnel qui n'a pas été conçu pour spolier le pouvoir législatif, mais au contraire, pour le suppléer en cas de nécessité absolue.

SECTION V

*Les Ordonnances impériales et les autres Ordonnances. —
Leur sanction.*

« L'Empereur rend ou fait rendre les Ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, le maintien de la paix et de l'ordre public et pour l'accroissement du bien-être de ses sujets. Toutefois une Ordonnance ne peut modifier une loi » (art. 9).

Les Ordonnances de l'article 9 diffèrent dans leur nature de celle de l'article 8. Ce sont des décisions que prend l'Empereur dans le but d'assurer l'application d'une loi ou d'en réglementer le détail. Elles peuvent aussi être prises dans

un autre but, par exemple, réglementer la police administrative ou l'hygiène publique.

L'objet de ces Ordonnances peut varier à l'infini, comme l'indique le texte. Elles ont un caractère administratif et constituent l'exercice normal du pouvoir exécutif.

Tantôt l'Empereur signe lui-même ces actes. Ils portent alors le nom d'Ordonnances impériales. Tantôt il se borne à charger les ministres ou les préfets de rendre une décision dans les limites de leur pouvoir. Ces actes sont alors appelés Ordonnances ministérielles ou préfectorales.

Il est certain que ces Ordonnances ne peuvent aucunement modifier la loi. La Constitution le déclare expressément.

Au Japon les pénalités sont très sévères à l'égard de ceux qui contreviennent aux Ordonnances. Une loi promulguée au mois de septembre 1889 reconnaît à l'Empereur, le pouvoir de sanctionner ses Ordonnances d'une peine qui peut s'élever jusqu'à une amende de 200 yens (un yen vaut 2 fr. 58) ou un an d'emprisonnement. Une autre loi promulguée à la même époque autorise les ministres à sanctionner leurs décrets d'une peine inférieure à 25 yens d'amende ou 25 jours de prison (1).

1. Le Code pénal japonais qualifie du nom d'arrêt l'emprisonnement de simple police. L'arrêt est subi dans une maison d'arrêt annexe au commissariat de police. La durée de l'arrêt varie d'un à dix jours.

SECTION VI

Le pouvoir exécutif de l'Empereur. — Le commandement des armées de terre et de mer. — Le droit de fixer l'effectif des armées. — Le droit de déclarer la guerre et de conclure les divers traités. — Le droit de déclarer l'état de siège et les effets de l'état de siège. — Le droit de conférer les décorations et autres titres honorifiques. — Le droit d'accorder l'amnistie, la grâce et la réhabilitation.

Le pouvoir exécutif appartient exclusivement au chef de l'Etat. C'est à lui qu'il appartient d'organiser les services de l'administration, comme il le juge convenable. Les nominations et les révocations sont aussi faites en son nom. « L'Empereur détermine l'organisation de toutes les branches de l'Administration, fixe le traitement des fonctionnaires civils ou militaires, les nomme et les révoque. Toutefois les exceptions énumérées par la présente Constitution ou d'autres lois suivront leurs effets » (art. 10).

L'organisation et les attributions des diverses branches du service public sont réglées par de nombreuses Ordonnances. Les plus importantes sont celles qui ont été rendues dans le courant de 1893. Elles organisent les services intérieurs de tous les ministères.

Les tribunaux et la Cour des comptes échappent au pouvoir réglementaire. Ils ont été organisés par une loi,

La nomination aux fonctions civiles est aujourd'hui réglementée par une Ordonnance de 1893. Elle paraît avoir été rendue pour écarter le favoritisme. En principe, ceux qui désirent parvenir à une fonction publique doivent subir un examen spécial comprenant les diverses matières dont la connaissance est nécessaire à chaque service.

Il va de soi qu'une pareille condition n'est pas imposée à la nomination des fonctionnaires les plus élevés.

En règle générale, tous les fonctionnaires sont révocables au gré de l'Empereur, sauf les fonctionnaires qui sont déclarés inamovibles.

Dans les anciens temps, c'était l'Empereur lui-même qui conduisait ses armées au combat. Depuis plus de douze siècles cette pratique était tombée en désuétude et l'Empereur se bornait à nommer un commandant d'armée. Plus tard, avec l'avènement de la féodalité, ce pouvoir fut perdu avec les autres.

La restauration de 1868 rendit à l'Empereur la disposition effective des armées. La Constitution confirme ce droit en déclarant que « l'Empereur a le commandement suprême des armées de terre et de mer » (art. 11).

Dans la dernière guerre de Chine, l'Empereur a pris le titre de Commandant suprême et a établi son quartier général à Hiroshima. C'est une ville dont la situation à l'extrémité occidentale de l'île de Nippon permettait à l'Empereur de diriger de plus près les opérations de la guerre.

Les articles 10 et 11 laissaient déjà entendre que l'Empe-

reur devait avoir le pouvoir d'organiser la guerre et la marine, et de fixer le chiffre des soldats qu'il jugeait nécessaire à la défense du territoire. L'article 12 contient l'expression formelle de ce droit . « L'empereur détermine l'organisation des armées de terre et de mer et fixe leur effectif en temps de paix ».

L'Empereur cependant n'est pas toujours maître absolu des armées comme paraît l'indiquer l'article 12. La nécessité du consentement de l'Assemblée aux dépenses militaires peut lui opposer un obstacle infranchissable. On peut citer un triste exemple de cette résistance, dont heureusement les conséquences n'ont pas été graves.

Quelques années avant la rupture des relations avec la Chine, le gouvernement demanda au Parlement un crédit extraordinaire pour la construction de vaisseaux de guerre. La Chambre des représentants hostile au ministère de l'époque n'hésita pas à le repousser. Ce vote ne désarma pas le gouvernement. Il poursuivit son entreprise et fit une commande de construction de vaisseaux à des chantiers étrangers. Mais il fallait trouver les ressources militaires. On recourut à un moyen héroïque ; l'Empereur donna un million huit cent mille yens pour subvenir aux frais de construction navale en opérant des versements annuels de trois cent mille yens. L'exemple donné par le chef de l'État obligea tous les fonctionnaires, grands et petits sans distinction, à accomplir le même sacrifice en abandonnant le dixième de leur traitement pendant une période de six ans. Après la guerre, la Chambre des représentants racheta cette faute

en votant des crédits très élevés pour le développement des forces militaires du pays et en mettant à la charge de l'État^t les frais de construction navale qui restaient encore à payer.

« L'Empereur déclare la guerre, négocie la paix et conclut les divers traités » (art. 13).

Dans le Gouvernement d'un pays, il n'est pas d'acte politique plus grave que la guerre. Les conséquences en sont à la fois heureuses et funestes.

La victoire flatte l'amour propre de la nation, mais l'engage pour l'avenir dans une voie de plus en plus coûteuse et difficile. C'est le mauvais côté d'une guerre même couronnée du plus brillant triomphe. Mais les succès militaires permettent d'accomplir les réformes intérieures et de donner un puissant essor à l'industrie et aux autres forces productrices du pays.

Une issue fatale oblige non seulement un pays au sacrifice de ses richesses, et de la vie de ses enfants, mais elle compromet encore son existence même. Même si ce malheur est évité, des années s'écoulent avant que la plaie soit guérie.

Il est cependant de principe admis dans les Constitutions monarchiques d'attribuer au roi seul le droit de déclarer la guerre.

Ce pouvoir s'explique d'abord par cette raison que la guerre éclate quelquefois soudainement et ne permet pas sans perdre un temps précieux de convoquer les représentants du peuple.

Il a encore une explication beaucoup plus satisfaisante : l'impuissance du Parlement en cette matière. Le Gou-

vernement étant en relation directe avec les autres puissances, peut compliquer les relations internationales au point qu'on ne puisse plus reculer quand la question est soumise au Parlement. En fait le Gouvernement tient donc le moyen de contraindre le pays à accepter la guerre. Il vaut mieux que le droit de la déclarer lui soit directement conféré.

Les traités de paix contiennent souvent des dispositions très graves : morcellement du territoire et indemnités de guerre. L'annexion d'un territoire semble au premier abord ne faire qu'augmenter la grandeur de la nation. Pourtant il n'est pas toujours facile d'imposer au pays conquis l'obéissance docile au nouveau maître. Les Allemands ne déclarent pas encore leur œuvre d'assimilation achevée, après vingt-huit ans d'un régime rigoureux appliqué en Alsace-Lorraine. En Indo-Chine, la France a rencontré pas à pas les résistances les plus opiniâtres. Le Japon n'a pas encore terminé la pacification de l'île de Formose enlevée à la Chine, il y a cinq ans. Avant de tirer le moindre profit de l'annexion, le conquérant doit s'imposer des sacrifices onéreux en argent et en vies humaines.

Les conséquences de la cession d'un territoire, sont encore plus graves. Non seulement parce que la cession entame l'unité de la nation, mais souvent aussi parce que les conquérants concentrent de grandes forces militaires sur certains points qui restent une menace permanente pour la sécurité nationale.

Plusieurs Constitutions exigent que le traité de paix soit soumis au Parlement avant la ratification. Il nous semble que l'in-

tervention du Parlement ne serait pas plus efficace ici que pour la déclaration de guerre. Est-on en présence d'un vaincu ? Les avantages imposés à l'adversaire entraîneront l'approbation du Parlement. Est-on en présence d'un vainqueur ? L'opposition du Parlement ne fera qu'aggraver les conséquences du désastre. Il vaut mieux laisser la liberté d'action à celui qui dirige en réalité la politique.

Au Japon une autre raison plus forte encore que celle que nous venons de présenter explique la disposition de l'art. 13 : Ce sont les habitudes séculaires. Le peuple japonais n'a jamais songé à participer au pouvoir de faire la paix ou la guerre qui est réputé appartenir exclusivement au chef de l'Etat.

Au point de vue international, l'Empereur représente le Japon avec une plénitude absolue. Il conclut sous sa seule autorité toutes sortes de traités. Les traités qui concernent les finances pas plus que les traités d'alliance militaire, ou que les traités qui intéressent les droits de l'individu n'ont besoin d'être ratifiés par les Chambres : la volonté de l'empereur suffit. En cette matière la Constitution a donc conservé à l'Empereur un pouvoir sans limites. Tous les accords qu'il a consentis avec les puissances étrangères s'imposent de plein droit au pays.

« L'Empereur déclare l'état de siège. Les conditions et les effets de l'état de siège sont déterminés par la loi. » (art. 14).

En cas de guerre intérieure ou étrangère, l'état de siège

peut être établi pour une partie ou pour la totalité du territoire Japonais. En principe, c'est à l'Empereur qu'il appartient de déclarer l'état de siège. Mais le commandant d'une armée, d'une place ou d'un détachement peut aussi le déclarer en cas d'interruption des communications. La loi de 1882 qui détermine les conditions et les effets de l'état de siège distingue selon qu'il s'agit d'une région d'opérations militaires ou d'une place assiégée.

Dans le premier cas, les affaires administratives ou judiciaires qui se rapportent aux opérations militaires sont remises aux mains du commandant de l'armée. Les tribunaux ordinaires restent cependant toujours compétents. Dans le second cas, la direction de toutes les affaires concernant l'administration locale et la justice est abandonnée à l'autorité du chef militaire. Le conseil de guerre devient compétent pour les procès civils qui peuvent s'élever au sujet des opérations ainsi que pour les principaux crimes et délits du Code pénal. Le conseil de guerre juge en premier et dernier ressort; son jugement n'est susceptible d'aucun recours.

Pendant l'état de siège, le commandant de l'armée exerce le pouvoir, sans que ses actes puissent servir de prétexte à une demande de dommages et intérêts. Il peut : 1^o interdire les réunions, les journaux, ou toutes autres publications qu'il juge dangereux ; 2^o recenser les objets appartenant aux habitants, qui peuvent servir à l'armée et en défendre la sortie ; 3^o vérifier et confisquer les armes et munitions ou autres objets dangereux ; 4^o ouvrir les correspondances, vérifier l'entrée et la sortie des bateaux ou des marchandises, et

interdire les communications extérieures ; 5° détruire ou brûler, en cas de nécessité, les meubles ou immeubles appartenant aux habitants ; 6° faire des perquisitions sans distinction de jour et de nuit dans le domicile des habitants ou dans les bateaux ; 7° expulser, suivant les circonstances, quiconque séjourne dans le territoire de l'état de siège.

« L'Empereur confère les titres de noblesse, les rangs, les ordres et autres distinctions honorifiques » (art. 15).

Les titres de noblesse sont au nombre de cinq : il y a les ducs, les marquis, les comtes, les vicomtes et les barons.

L'Empereur ne prodigue pas les titres. Au Japon, il y a relativement très peu de personnages titrés ; ils forment le corps des nobles.

A côté des titres de noblesse, il y a un classement des personnages par rangs. Les rangs, divisés en huit classes, sont conférés aux fonctionnaires et aux nobles.

Les décorations comprennent actuellement trois ordres, celui du Soleil levant, du Trésor Sacré et de l'Aigle doré.

D'autres distinctions sont accordées selon les diverses sortes de mérite.

« L'Empereur accorde l'amnistie, la grâce, la commutation de peine et la réhabilitation ». (Art. 16).

L'amnistie est un acte par lequel le Pouvoir met en oubli certaines infractions. Elle a pour effet d'abolir les poursuites passées ou futures, ou les condamnations prononcées en raison de ces infractions.

Si la disposition qui accorde l'amnistie n'est pas une loi, elle a du moins les caractères d'une loi très énergique, non seulement parce qu'elle arrête les effets futurs d'une condamnation, mais aussi parce qu'elle détruit dans le passé tout ce qu'on peut effacer juridiquement.

Au Japon, sous le règne actuel, l'amnistie a été accordée deux fois dans un espace de trente-deux ans. Peu après l'avènement de l'Empereur qui marqua la chute du gouvernement de Shogoun, un Rescrit ordonna de mettre en liberté toutes les personnes, condamnées ou arrêtées sans aucune distinction. Il proclama en même temps qu'un acte quelconque commis antérieurement à ce Rescrit ne pourrait plus être l'objet d'une poursuite pénale.

Cette mesure qui vida d'un coup toutes les prisons produisit un soulagement général; car sous le Gouvernement qui venait de s'écrouler, la punition des délits était excessivement sévère; le moindre acte ou quelquefois le moindre soupçon, surtout en matière politique, suffisait pour entraîner une condamnation rigoureuse dont l'application était confiée à la discrétion du juge. La justice était arbitraire comme dans tous les pays despotiques.

L'amnistie appliquée dans une mesure si large a eu certainement pour effet d'enlever au châtiment des criminels véritables, mais des innocents devaient aussi avoir été condamnés à tort. Il a fallu recourir à un moyen radical pour annuler les jugements antérieurs.

La seconde fois que l'amnistie a été accordée, ce fut à

Die zweite Hälfte der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Die zweite Hälfte der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Die zweite Hälfte der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Die zweite Hälfte der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Die zweite Hälfte der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Die zweite Hälfte der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Le Régent exerce tous les pouvoirs comme représentant de l'Empereur et en conséquence au nom de ce dernier. La seule restriction apportée à son droit, consiste dans la défense de toucher à la Constitution et au Statut de la Maison impériale.

CHAPITRE II

Droits et devoirs des sujets.

La Constitution n'a pas placé parmi les devoirs l'obéissance aux lois. C'est probablement par ce que l'obéissance aux lois consiste dans le devoir négatif de ne pas contrevenir aux lois. Les autres devoirs ont au contraire un caractère positif.

La Constitution japonaise n'a pas proclamé l'égalité des citoyens devant la loi. Ce silence n'est pas toutefois la consécration des anciennes inégalités. Depuis la Restauration tous les privilèges et toutes les exceptions aux lois sont tombés les uns après les autres, et à l'époque de la promulgation de la Constitution, qui n'est pourtant séparée de la Restauration que par un espace de vingt-deux ans, le souvenir de l'ancien régime était tellement effacé que la Constitution n'a pas pris la peine de consacrer un article spécial à la proclamation de l'égalité.

Avec une telle transformation de l'esprit public, on peut deviner combien a été facile la tâche d'égalisation qui a été si difficilement accomplie dans les pays étrangers. Les Seigneurs et la classe des guerriers étant habitués à l'obéissance absolue aux ordres supérieurs, il a suffi d'un ordre impérial pour les mettre au niveau du simple peuple ou plutôt pour élever ce dernier à leur hauteur,

Il reste cependant aujourd'hui encore une trace de l'ancienne féodalité. Toutes les familles japonaises sont classées en trois catégories : les « Kasokou », classe des nobles, les « Sisokou », classe des gens de guerre et les « Heïmin », classe du simple peuple ou des roturiers.

La noblesse est une institution qui se rattache nécessairement à la monarchie ; on ne peut donc songer à la supprimer au Japon.

Quant aux deux dernières distinctions, il n'en est pas ainsi. Sans doute au lendemain de la destruction de la féodalité, le Gouvernement impérial n'osait pas assimiler complètement les gens de guerre aux roturiers. Mais aujourd'hui on ne doit pas hésiter à faire disparaître cette distinction inutile. La dénomination de « Heïmin » déplaît au Japonais autant que celle de « plèbe » au Français. C'est une marque de mépris à l'égard de la grande majorité de la nation que de la désigner sous un nom aussi peu flatteur. Il est étonnant de constater que le Parlement japonais ne s'est jamais préoccupé de faire disparaître ces vaines classifications ou au moins de supprimer le nom de « Héïmin ». Peut-être les questions législatives trop nombreuses l'ont-elles empêché d'y penser. Il est à souhaiter que l'avenir lui permette de faire droit aux plaintes que nous formulons.

La Constitution établit au profit des nobles un privilège, celui d'être membre de la Chambre des Pairs. C'est le seul privilège qui puisse exister actuellement au Japon, mais il tient à notre régime constitutionnel,

SECTION I

La qualité de sujet japonais.

« Les conditions nécessaires pour être sujet japonais seront déterminées par la loi » (art. 18).

La loi à laquelle fait ainsi allusion l'art. 18 n'est autre que le Code civil japonais promulgué au mois d'octobre 1890. Les conditions de la nationalité japonaise faisaient l'objet d'un chapitre spécial reproduisant à peu près les dispositions du Code civil français.

Le code de 1890 n'est jamais entré en vigueur. Une révision en a été faite et récemment promulguée. Mais la matière de la rationalité n'y est plus comprise. On l'a considérée comme se rattachant plutôt au droit public. Elle fait aujourd'hui l'objet d'une loi spéciale.

Dans sa dernière session qui a eu lieu au commencement de la présente année, l'Assemblée a voté cette loi sur la nationalité.

D'après cette loi la nationalité japonaise s'acquiert par la naissance, par le mariage, par la reconnaissance, par l'adoption et par la naturalisation.

Sont Japonais par la naissance les enfants nés : 1° d'un père Japonais; 2° d'une Japonaise, lorsque le père est inconnu ou n'a pas de nationalité ; 3° de parents inconnus.

Le mariage fait acquérir la nationalité japonaise non seu-

lement aux femmes mais aux hommes. On tient beaucoup au Japon à perpétuer le nom de la famille. Dans ce but les hommes prennent quelquefois en se mariant le nom de leur femme. La nouvelle loi consacre cette coutume, mélange du mariage et de l'adoption, et attribue la nationalité japonaise aux étrangers qui épousent une Japonaise dans ces conditions.

Pour que la reconnaissance confère la nationalité, il faut que les enfants soient mineurs ; s'il s'agit de filles, il faut en outre qu'elles ne soient pas mariées à un étranger. Si les enfants sont reconnus par le père et la mère, il faut que celui qui reconnaît le premier soit Japonais, ou si la reconnaissance émane à la fois du père et de la mère, il faut que le père soit Japonais.

L'adoption est une coutume très répandue au Japon. Il est donc logique que le législateur en ait fait ainsi du mariage, un moyen spécial de naturalisation. Mais le législateur, il nous semble, détruit lui-même par la faveur extrême attachée à l'adoption et au mariage les diverses conditions qu'il exige pour la naturalisation ; les étrangers peuvent en effet en recourant à l'un de ces deux procédés acquérir la nationalité sans aucune difficulté.

La naturalisation est accordée par le ministre de l'Intérieur. Pour l'obtenir, il faut remplir les conditions suivantes :

1° Avoir un domicile ininterrompu au Japon depuis cinq ans au moins ;

2° Avoir vingt ans au moins et posséder la capacité civile d'après sa loi nationale ;

3° Avoir une bonne conduite ;

4° Avoir une fortune suffisante ou les moyens de gagner sa vie ;

5° Ne pas avoir de nationalité ou pouvoir perdre sa nationalité par l'acquisition de la nationalité japonaise.

La condition de domicile est remplacée par une résidence de trois ans pour ceux dont le père, la mère ou la femme sont Japonais et pour ceux qui sont nés au Japon. Ces derniers sont complètement dispensés de cette condition, si leur père ou leur mère sont nés eux-mêmes au Japon.

La condition de domicile peut être remplacée par une résidence de dix ans.

Les conditions de domicile, d'âge, de fortune et de capacité ne sont pas exigées de ceux dont le père ou la mère est Japonais, s'ils ont leur domicile au Japon.

Les femmes et les enfants mineurs des naturalisés acquièrent de plein droit la nationalité japonaise, si leur loi nationale ne s'y oppose pas. Si elle s'y oppose, les femmes peuvent acquérir séparément la nationalité japonaise sans aucune condition.

Les étrangers qui ont rendu [au Japon un service notoire peuvent obtenir la naturalisation sans condition en obtenant une décision impériale sur la proposition du ministre de l'Intérieur.

Toute naturalisation doit être publiée au *Journal officiel*. Elle ne peut être opposée aux tiers de bonne foi qu'après cette publication.

Ceux qui ont acquis la nationalité japonaise par la natu-

ralisation, le mariage ou l'adoption ne peuvent être nommés ministres d'Etat, président, vice-président ou conseillers au Conseil privé, hauts fonctionnaires de la Cour de l'Empereur, officiers généraux de la Guerre ou de la Marine, premier président de la Cour de Cassation, de la Cour des Comptes et du Tribunal administratif et membres de l'Assemblée impériale.

Une décision impériale rendue sur la proposition du ministre de l'Intérieur peut relever de cette incapacité au bout de cinq ans, lorsque la naturalisation a été obtenue par une décision impériale à titre de service exceptionnel et au bout de dix ans dans les autres cas.

La nationalité japonaise se perd : 1° par le mariage d'une Japonaise avec un étranger ; 2° par le divorce ou la rupture de l'adoption, si on recouvre son ancienne nationalité ; 3° par l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère.

Les femmes et les enfants de ceux qui se naturalisent à l'étranger perdent la nationalité japonaise en acquérant la nationalité étrangère. La reconnaissance des enfants par un étranger produit le même effet dans les mêmes conditions.

Les Japonais âgés de plus de dix-sept ans ne peuvent perdre leur nationalité à moins qu'ils n'aient accompli le service militaire ou qu'ils ne s'en trouvent dispensés.

Les fonctionnaires japonais ne peuvent changer de nationalité avant d'avoir renoncé à leurs fonctions.

Les Japonaises mariées avec un étranger peuvent recouvrer la nationalité japonaise à la dissolution de leur mariage si elles sont domiciliées au Japon. La même règle s'applique

à ceux qui ont acquis volontairement une nationalité étrangère, aux femmes et aux enfants naturalisés étrangers en même temps que leur mari ou leur père.

SECTION II

L'admissibilité des sujets japonais aux fonctions publiques ; les qualités nécessaires.

Le Japon n'a jamais connu la vénalité des charges.

La séparation des gens de guerre et des commerçants ou artisans était jadis telle qu'il était impossible à ces derniers de se faire admettre dans la classe des premiers réputés seuls capables d'exercer les fonctions publiques.

Depuis vingt ans cette distinction de classe est complètement tombée quant à ses effets pratiques, du moins. La Constitution se borne donc à confirmer purement et simplement le fait accompli en déclarant : « Les sujets japonais peuvent, en réunissant les qualités requises par les lois ou ordonnances, être nommés aux fonctions civiles ou militaires, ou être employés aux autres services publics. » (Art. 19).

Quelles qualités doit-on réunir pour se présenter à une fonction publique ? La liste n'en est pas longue : il faut avoir la nationalité japonaise et la jouissance des droits civiques.

Tous les Japonais ont la jouissance des droits civiques,

On n'en peut être privé que pour une cause déterminée par la loi.

Par cela même que les étrangers ne font pas partie de la nation, il leur est impossible d'exercer l'autorité publique, émanation de la souveraineté nationale. Cela ne signifie pas que le Gouvernement ne puisse employer d'aucune manière les individus de nationalité étrangère. Il est libre, au contraire, de les employer suivant les besoins, à la seule condition de respecter ce principe : qu'ils n'aient pas la qualité de fonctionnaires publics, mais seulement celle d'employés ou de simples engagés.

Il nous est difficile de donner un critérium de distinction entre les fonctionnaires publics et ceux qui servent à titre de simples employés ou d'engagés.

Nous croyons cependant pouvoir énumérer certaines différences importantes établies par le droit japonais entre ces deux catégories de personnes.

Les fonctions publiques et les traitements sont tous déterminés par des Ordonnances impériales. On ne peut nommer par conséquent un fonctionnaire en dehors du nombre fixé par elles, ni fournir un traitement en dehors du taux établi. Pour les employés il n'y a nécessairement pas de règle établie d'une manière invariable soit pour la nomination, soit pour le traitement ; l'autorité compétente jouit à ce point de vue d'une latitude plus ou moins large.

Les fonctionnaires sont détenteurs chacun d'une parcelle de l'autorité publique et l'exercent suivant les règles déterminées. Les employés n'acquièrent pas la qualité d'agent de

l'autorité publique ; par conséquent ils ne représentent nullement l'Etat dans l'exercice de leur mission.

Les fonctionnaires ont droit à des avantages spéciaux, tels que : pension de retraite, droit à des indemnités pour certains cas. Ces avantages n'existent pas au profit des employés.

Les fonctionnaires sont nommés à perpétuité et comme conséquence, ils conservent leur place tant qu'un ordre formel ne les relève pas. Il n'existe pas de règle pareille pour les employés. Ils peuvent être nommés pour une période fixée d'avance. C'est ce qui se passe toujours lorsque on emploie des étrangers.

Certaines dispositions relatives aux fonctionnaires publics, par exemple, la défense d'exercer le commerce (1), d'être actionnaires d'une société commerciale (1), ne trouveraient pas d'application pour les employés. Ceux-ci ne jouissant d'aucun des avantages attachés aux fonctions publiques, devraient être exempts des restrictions apportées au droit commun, à moins qu'il n'y ait une disposition formelle.

1. Instruction ministérielle du mois d'avril 1877, art. 285, Code pénal.

SECTION III

L'obligation du service militaire. — L'obligation de payer les impôts. — Des caractères spéciaux à ces deux obligations.

« Les sujets japonais doivent servir dans l'armée, conformément à ce que détermine la loi. » (art. 20).

Le système de service militaire actuel a été introduit au Japon en 1872.

Après des remaniements réitérés, la loi de 1889 l'a organisé définitivement. Le service militaire est obligatoire pour tout le monde. Le service actif dure trois ans dans l'armée de terre et quatre ans dans la marine.

La population du Japon qui comprend plus de 40 millions d'habitants fournit un contingent qui dépasse plusieurs fois l'effectif annuel qui doit s'élever à environ 60 à 70 mille hommes. Le tirage au sort détermine ceux qui échappent au service militaire.

« Les sujets japonais doivent payer les impôts conformément à ce que détermine la loi. » (art. 21).

Cet article rappelle l'ancien régime fiscal japonais. Les paysans seuls étaient soumis jadis au paiement des impôts et les autres habitants complètement dispensés. Mais depuis la

1. Instruction ministérielle du mois de mai 1879.

Restauration, ce système était supprimé. Il n'y avait plus aucune exemption. La Constitution ne fait donc que confirmer le fait acquis comme l'art. 19.

La disposition de cet article est conçue d'une manière absolument pareille à celle de l'art. 20. Dans ces conditions on peut se demander si les impôts sont une charge exclusivement réservée aux sujets japonais, comme l'obligation au service militaire.

Une conception pareille est absolument impossible; on est en présence de deux institutions qui diffèrent par essence. Le service militaire est une charge de la nationalité. C'est un devoir et aussi un droit public. Les obligations fiscales n'ont pas ce caractère. L'existence ancienne et incontestée du droit de douane en est la preuve manifeste pour les impôts indirects. Quant aux impôts directs, ils sont dans une certaine mesure la compensation des services rendus par l'Etat. Les étrangers qui bénéficient de ces services doivent aussi en subir les dépenses.

SECTION IV

La liberté d'établir et de changer son domicile; diverses restrictions. — La garantie de la liberté individuelle contre les arrestations arbitraires; la procédure à suivre pour l'arrestation. — Le droit d'être jugé par les tribunaux légaux.

Les huit articles suivants consacrent le principe de l'inviolabilité de la liberté individuelle et du droit de propriété. Ce

pendant ces articles ne reçoivent pas une application intégrale; des lois et des Ordonnances y apportent des restrictions nombreuses.

« Les sujets japonais ont, dans les limites légales, la liberté d'établir et de changer leur domicile » (art. 22).

Du moment que l'Etat ne peut subvenir à l'existence des habitants, il doit leur laisser la liberté de chercher du travail et de s'établir partout où cela leur semble bon.

La liberté d'habitation ne se borne pas à l'intérieur du pays mais elle permet aussi aux habitants de sortir du territoire national pour aller séjourner en pays étrangers. Appliqué dans sa plénitude, ce principe donne le droit de s'expatrier qui est aujourd'hui admis par toutes les puissances. En effet il n'y a pas d'expression plus d'énergique de la volonté d'user de la liberté de transporter partout son domicile que l'expatriation.

Il y a diverses restrictions à la disposition de l'article 22. Une Ordonnance de 1889, entre autres, autorise le Préfet de police et les Préfets à faire retirer au delà de trois lieues japonaises (un peu plus de 13 kilomètres) de la résidence impériale les personnes reconnues suspectes de fomenter des troubles intérieurs ou d'attenter à l'ordre public. Il est défendu à ces personnes de mettre le pied dans la ville où se trouve l'Empereur avant l'expiration du délai de trois ans. Ceux qui contreviennent à cette défense ou ceux qui ne quittent pas les lieux dans le délai désigné sont punis d'un emprisonnement.

sonnement d'un an à trois ans avec surveillance de la haute police.

Cette Ordonnance on ne peut plus draconienne a été rendue à la suite d'une agitation de certains politiciens, afin de chasser de la ville de Tokio tous ceux qui paraissaient plus ou moins suspects au gouvernement.

Le pouvoir ainsi confié à la police administrative est illimité. C'est au gré de la police que les victimes sont désignées. Elle n'a pas besoin de préciser un fait quelconque ; l'unique condition est de paraître à ses yeux suspect de troubler l'ordre public.

Est-il besoin de dire qu'au moment de l'agitation qui eut lieu à Tokio on a atteint rapidement le but proposé ? Dans vingt-quatre heures, la ville de Tokio fut, pour ainsi dire, purgée des éléments hostiles au Gouvernement, car l'Ordonnance était applicable sur l'instant même. Les incriminés n'eurent pas le temps de se dérober à cette mesure radicale mais d'une énergie un peu brutale.

La suppression de cette Ordonnance plusieurs fois votée par la Chambre des Représentants et repoussée opiniâtrement par la Chambre des Pairs n'a pu être décidée qu'à une date très récente. Elle appartient donc aujourd'hui à l'histoire, mais le souvenir en est toujours pénible.

La loi du 7 avril 1896 intitulée loi sur la protection des émigrants a pour but de garantir contre les pièges des agents d'émigration les paysans qui vont chercher du travail en Amérique ou aux îles Sandwich en qualité de colon ou autrement. D'après cette loi tous ceux qui veulent aller dans ce

but en pays étranger doivent obtenir, sous peine d'une amende de 5 à 50 yens, l'autorisation de l'administration. L'autorité administrative a même suivant les cas le pouvoir d'interdire tout départ de colons ou d'annuler l'autorisation déjà accordée.

Une Ordonnance de 1867 exige que tout voyageur obtienne la permission de l'autorité locale pour s'embarquer à bord d'un bateau étranger.

Une Ordonnance a été rendue au mois de janvier 1892 sur une certaine catégorie d'individus sans profession qui font métier de troubler les réunions publiques ou le travail d'autrui (Soshi). Les préfets et le préfet de police ainsi que le gouverneur de Hokkaïdô (l'île de Yéso) ont le pouvoir de soumettre ces individus à un régime spécial en vertu duquel ils doivent notifier à la police tout changement de résidence.

Quoique prises dans un but d'ordre public ou de protection des nationaux, ces mesures n'en apportent pas moins des entraves au principe consacré par l'art. 22.

« Les sujets japonais ne pourront être arrêtés, détenus, interrogés ou condamnés que conformément aux lois ». (art. 23).

Le principe posé en France, il y a plus de cent ans, par la Déclaration des Droits de l'homme n'était pas toujours respecté par le Gouvernement du Japon. La Constitution proscriit l'arbitraire pour l'avenir et garantit la sûreté individuelle.

Le nouveau Code de procédure pénale détermine la procédure à suivre pour l'arrestation des criminels. Le juge

d'instruction doit obligatoirement commencer par le mandat de comparution sans distinction d'un délit ou d'un crime (1).

Si l'inculpé comparait, il doit l'interroger de suite, ou au plus tard le jour même (2).

Le mandat d'amener peut être délivré par le juge d'instruction ou par le juge investi d'une commission rogatoire si l'inculpé ne répond pas au mandat de comparution (3).

Le mandat d'amener peut aussi être délivré dès le début de l'instruction dans les cas suivants : 1^o Si l'inculpé n'a pas de domicile fixe ; 2^o s'il y a lieu de craindre qu'il ne fasse disparaître les traces de l'infraction ou qu'il ne se dérobe à la justice ; 3^o s'il y a lieu de craindre qu'il ne consume le délit tenté ou n'exécute les menaces faites (4).

L'inculpé ainsi traduit devant le juge d'instruction doit être interrogé dans les quarante-huit heures. Passé ce délai, il doit être mis en liberté de droit, à moins qu'il ne soit délivré contre lui un mandat d'arrêt (5).

Le mandat d'arrêt ne peut être délivré qu'après l'interrogatoire de l'inculpé, sauf le cas où il se dérobe à la justice et à condition que la peine encourue soit au moins celle de l'emprisonnement (6).

En outre, l'article 178 du Code de procédure pénale prévoit un cas spécial de délivrance de mandat d'arrêt. « A

1. Code de proc. pén. art. 69.

2. Code de proc. pén. art. 67, alin. 2.

3. Code de proc. pén. art. 71.

4. Code de proc. pén. art. 72.

5. Code de proc. pén. art. 73 alin. 2.

6. Code de proc. pén. art. 75.

l'audience les tribunaux peuvent décerner, quand ils le jugent nécessaire, un mandat d'amener ou un mandat d'arrêt contre les inculpés passibles d'une peine supérieure à l'emprisonnement ».

En cas de flagrant délit de crime ou de délit puni de l'emprisonnement, les agents de la police judiciaire doivent arrêter le délinquant sans mandat.

Si la peine est l'amende, ou s'il s'agit d'une contravention de simple police, ils doivent se borner à dénoncer le fait à l'autorité compétente, à moins que le nom et le domicile du délinquant ne soient incertains, ou qu'il n'y ait à craindre que le délinquant ne prenne la fuite (1).

Le Code pénal japonais punit les agents de la police judiciaire qui procèdent à l'arrestation sans observer les formes exigées ou qui maintiennent illégalement un prévenu en état de détention, d'un emprisonnement de 15 jours à 3 mois et d'une amende de 2 à 20 yens. Chaque période de 10 jours de détention illégale a pour effet d'élever la peine d'un degré (2).

Aucun acte ne peut être puni, s'il n'est prévu par une disposition légale. Ce principe contenu dans l'art. 2 du code pénal est maintenant consacré par la Constitution. L'art. 23 déclare que les sujets japonais ne pourront être condamnés que conformément aux lois.

Le mot « condamnés » nous semble avoir été employé à la place du mot jugés. Suivant l'ordre des expressions « arrê-

1. Code de proc. pén. art. 58.

2. Code pénal art. 278.

tés, détenus, interrogés », il aurait été logique d'arriver au mot « jugés » pour exprimer le but final de la procédure pénale. Il est certain qu'un jugement qui prononce l'acquiescement ne serait pas moins illégal qu'un jugement prononçant une condamnation, si la loi avait été violée dans son application.

« Les sujets japonais ne pourront être privés du droit d'être jugés par le juge déterminé par la loi. » (art. 24).

En matière pénale et en matière civile, la juridiction compétente est déterminée par la loi. On ne sera jamais déclaré mis hors la loi ou soumis à une commission arbitraire.

La compétence de la juridiction de droit commun cesse en temps de guerre, mais c'est toujours une loi, la loi sur l'état de siège, qui détermine d'avance les règles à suivre dans ce cas, ainsi que l'étendue et la durée de la juridiction exceptionnelle.

SECTION V.

L'inviolabilité du domicile ; la procédure à suivre pour faire les perquisitions. — L'inviolabilité du secret des correspondances ; les cas exceptionnels. — L'inviolabilité du droit de propriété ; l'expropriation forcée pour cause d'utilité publique ; l'expropriation des meubles ; les confiscations.

« Sauf les cas prévus par la loi, nul ne pourra pénétrer dans le domicile d'un sujet japonais, ni faire des perquisitions sans son consentement » (Art. 25).

Le domicile des particuliers étant un asile consacré au repos de la famille, il est défendu aux agents de l'autorité publique d'y pénétrer sans observer les règles établies.

Suivant le Code de procédure pénale, quand les agents de la force publique chargés de l'exécution d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt ont lieu de croire que l'inculpé s'est caché dans sa maison ou dans celle d'autrui, ils doivent requérir la présence du maire ou de deux voisins pour y faire les perquisitions nécessaires.

Les perquisitions ne peuvent avoir lieu avant le lever ou après le coucher du soleil. Toutefois il est permis d'y procéder, tant qu'ils restent ouverts, dans les auberges, les restaurants ou les autres lieux ouverts au public pendant la nuit (Code de proc. pén. art. 78).

Le juge d'instruction doit observer la même règle, quand il fait une descente pour rassembler les preuves du délit dans la maison de l'inculpé ou dans celle d'une autre personne suspecte de le cacher (1).

« Sauf les cas prévus par la loi, le secret des correspondances des sujets japonais ne pourra être violé » (art. 26).

L'Etat se charge de transmettre les lettres moyennant un salaire reçu sous forme de timbre. C'est donc un espèce de voiturier. Mais ses services ont ceci de singulier qu'ils s'imposent à tout le monde.

D'après les principes du droit commun, le voiturier doit

1. C. de proc. pén., art 104.

répondre de sa négligence en cas de retard ou de perte (1). Mais l'Etat n'accepte pas d'assumer cette responsabilité et se met dans une situation privilégiée. La loi sur les postes promulguée en décembre 1882 déclare ouvertement que le ministre des Communications n'assume aucune responsabilité pour la perte des objets confiés à la poste, pour la détérioration de ces objets, ou pour le préjudice qui pourra en résulter (2).

Permettre à l'Etat d'ouvrir les correspondances et de s'emparer de leur contenu serait l'autoriser à commettre un acte inqualifiable. Par cela même que l'Etat contraint les particuliers à recourir à son service (3) il doit leur donner au moins la garantie de ne pas leur tendre lui-même un piège. En matière pénale, la loi défend d'arracher des aveux à l'aide de menaces ou de mensonges. Ce principe doit être aussi respecté en notre matière.

D'ailleurs, dans l'hypothèse contraire, le public n'ayant plus confiance en l'Etat, se garderait de confier ses secrets aux correspondances. L'Autorité n'aurait dès lors aucun avantage à commettre des actes de si audacieuse indécatesse.

L'art. 126 indique qu'il y a des exceptions à ce principe. Le seul cas que l'on puisse relever, c'est celui de l'état de siège.

L'art. 234 de la loi sur les postes punit d'une peine de un

1. Comp. Code de Commerce japonais, Liv. I, Chap. VIII, Sect. 7 ; Code civil français, art. 1782 et suiv.

2. Loi sur les postes (art. 66).

3. Loi sur les postes (art. 67).

mois à deux ans de prison et de 2 à 20 yens d'amende qui-conque ouvre, détériore ou s'approprie les lettres adressées à autrui. La peine est aggravée d'un degré s'il s'agit des employés de la poste.

Le principe de l'inviolabilité des correspondances ne s'oppose pas à la saisie judiciaire des lettres. Le juge d'instruction peut, quand il le juge nécessaire pour la découverte des preuves, se faire livrer par les postes et télégraphes, le chemin de fer de l'Etat et par d'autres compagnies les lettres, télégrammes ou autres objets adressés aux inculpés ou expédiés par eux (1).

« Le droit de propriété des sujets japonais ne pourra être violé. Pour les mesures à prendre dans l'intérêt public, on se conformera aux règles établies par la loi » (art. 27).

L'art. 27 ne vise pas les restrictions apportées au droit de propriété telles que les diverses servitudes établies au profit des individus ou du domaine public ; c'est là le régime foncier général que chacun doit observer, et non une violation proprement dite du droit de propriété. La Constitution veut dire que personne ne sera forcé de se déposséder contre son gré du droit de propriété, sauf les exceptions établies.

Le droit de propriété est un droit sacré suivant l'expression de la Déclaration des droits de l'homme. Quel qu'important que puisse être le respect qui lui est dû, l'intérêt privé ne doit pas être poussé au point de paralyser les en-

1. Code de procédure pénale, art. 113.

treprises d'intérêt public. Mais si le droit de l'individu doit s'incliner devant l'intérêt général, l'individu doit à son tour être indemnisé pleinement du préjudice qui lui a été causé.

En droit français, le Code civil déclare que nul ne peut être contraint de céder la propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité (1). Le même principe est aussi consacré en droit japonais.

La loi sur l'expropriation forcée des propriétés foncières promulguée au mois de juillet 1889 détermine les conditions nécessaires et les procédés à suivre pour recourir à l'expropriation forcée pour cause d'utilité publique. C'est à cette loi que la seconde partie de l'art. 27 fait allusion.

La Constitution ne fait aucune distinction entre les meubles et les immeubles. La règle peut donc s'appliquer aux uns et aux autres.

L'expropriation des meubles est assez rare. Choses généralement fongibles, les meubles ne sont pas limités dans leur nombre. On peut en trouver autant que l'on désire et les remplacer les uns par les autres sans inconvénient.

L'expropriation forcée des meubles se présente surtout au cas de réquisition militaire organisée par la loi d'août 1882. Dans ce cas même, la loi semble viser les meubles non pas dans leur individualité, mais dans leur généralité.

La confiscation est une espèce d'expropriation forcée prononcée par la juridiction pénale. La confiscation générale

1. Code civil français, art. 545.

c'est-à-dire, celle qui s'applique à tous les biens du condamné a eu son époque au Japon, comme partout ailleurs. Sous le Gouvernement du Shogoun, c'était une conséquence fatale de toutes les peines d'une certaine gravité. Les riches commerçants, surtout, y étaient exposés sous le prétexte le plus futile. Depuis la disparition de la féodalité, cette pratique a complètement disparu.

Le Code pénal conserve la confiscation spéciale, c'est-à-dire, celle qui frappe le produit, le corps et l'instrument du délit dans les cas énumérés.

SECTION VI

La liberté de croyance religieuse ; les restrictions. — La liberté de parler, d'écrire, d'imprimer ses opinions, de se réunir publiquement et de s'associer ; les restrictions, — Droit de pétition.

Que de sang a été versé et que de vies ont été partout immolées pour la cause de la religion !

L'histoire du Japon présente les mêmes événements douloureux. La religion chrétienne propagée au Japon vers la dernière moitié du seizième siècle par des missionnaires portugais semble avoir reçu au début un bon accueil. Lorsque la persécution commença avec la fondation du shogounat de Tokougawa, il y avait un nombre considérable de chrétiens. Le Gouvernement du shogoun leur ordonna de s'exiler et exter-

mina par le fer et le feu les malheureux qui n'avaient pu quitter le Japon.

Les dernières manifestations du christianisme consistèrent dans la révolte de l'île de Simabara, non loin de Nagasaki, ville habituelle du supplice des chrétiens. Les paysans soulevés au nombre d'une trentaine de mille opposèrent une résistance héroïque et admirable contre les soldats aguerris des seigneurs. Après un siège de trois ans, dépourvus de toutes ressources les paysans chrétiens eurent tous à subir le même sort. Ni une femme, ni un enfant n'échappèrent au massacre.

Depuis, l'interdiction absolue de la religion chrétienne a été renouvelée à plusieurs reprises et le feu punissait les malheureux condamnés pour ce fait.

Avec la chute du Gouvernement de Tokougawa cette rigoureuse interdiction religieuse tomba aussi. Toutefois à ses débuts le nouveau Gouvernement rendit une proclamation par laquelle il déclarait défendre la religion chrétienne, mais sans sanctionner cette défense d'aucune peine ni déchéance.

Cette proclamation n'a été prise en considération par personne et on a laissé libres toutes les confessions religieuses.

Désormais, la liberté de conscience est un fait acquis et aucune entrave n'a été apportée même à la construction des églises et des chapelles.

La Constitution va consacrer ouvertement ce principe. « Les sujets japonais auront la liberté de croyance religieuse en tant qu'elle ne porte pas atteinte à la paix et à l'ordre public

et qu'elle ne s'oppose pas à l'accomplissement de leurs devoirs de sujet ». (Art. 28).

La Constitution en laissant à tous la liberté de conscience, fait d'ordre intime, reconnaît aussi la liberté du culte, c'est-à-dire la liberté de manifester sa croyance religieuse par des actes extérieurs.

Le shintoïsme, religion propre au Japon, est le culte consacré pour les rites officiels. Le bouddhisme beaucoup plus répandu chez le peuple que le shintoïsme est de date fort ancienne. Les deux religions sont reconnues par l'Etat, parce que le gouvernement est intervenu quelquefois dans leur exercice.

Les autres cultes inconnus jusqu'à présent au Japon ou interdits autrefois pourraient être exercés publiquement aussi bien que le shintoïsme et le bouddhisme. Il n'y a pas de loi interdisant une religion quelconque ou déclarant ne reconnaître qu'une religion déterminée.

Aujourd'hui toutes les confessions de la religion chrétienne envoient au Japon leurs missionnaires. La propagande se fait sans rencontrer le moindre obstacle de la part de l'administration. On construit des églises, on s'y réunit librement pour l'exercice du culte en observant les mêmes conditions que pour les autres religions connues.

La Constitution ne permet pas cependant que l'exercice d'un culte soit affranchi de toute règle et devienne une occasion de désordres ou de scandales. Sous prétexte d'un devoir religieux à accomplir, on ne peut commettre des actes

contraires aux bonnes mœurs, violer les mesures prises par la police ou se soustraire à l'obéissance aux lois.

Les prêtres bouddhistes ne pouvaient jadis se marier ni manger de la viande. L'autorité publique sanctionnait ces prescriptions par des mesures pénales. Aussitôt après la Restauration le gouvernement ayant jugé que ces interdictions étaient contraires à l'ordre public et à la morale n'hésita pas à les repousser ouvertement.

« Les sujets japonais auront, dans les limites légales, la liberté de parler, d'écrire, d'imprimer leurs opinions, de se réunir publiquement et de s'associer » (art. 29).

Contrairement à la liberté de conscience, les diverses libertés énumérées par l'article 29 étaient des plus gênées par le nouveau Gouvernement, quoique beaucoup moins que sous l'ancien régime où elles n'existaient pas du tout.

Une ère nouvelle semble s'ouvrir avec la Constitution. Mais les barrières qui entourent encore aujourd'hui les libertés publiques les serrent de très près et laissent le champ d'action assez étroit.

Peut-être cela a-t-il été nécessaire pour un pays comme le nôtre dont le peuple n'a pas encore l'expérience de la vie politique.

La liberté de parler, d'écrire et d'imprimer les opinions est la conséquence du droit accordé à chacun de communiquer ses opinions.

La loi sur la presse promulguée au mois d'avril 1893 détermine les règles à suivre en matière de presse.

Suivant cette loi, personne ne peut être éditeur si ce n'est le libraire qualifié par cette loi : « celui qui fait profession de la vente des livres et des dessins », l'auteur ou ses héritiers.

L'auteur et l'éditeur doivent déposer trois jours avant la publication deux exemplaires au ministère de l'intérieur. Tous les ouvrages doivent contenir le nom, le domicile de l'éditeur et de l'imprimeur, la date de l'impression et de l'édition. L'inobservation de ces prescriptions est punie d'une peine qui varie suivant les cas de 2 à 30 yens d'amende ou de 11 jours à 3 mois de prison. Le ministre de l'Intérieur a le pouvoir de saisir et de confisquer les ouvrages reconnus dangereux pour l'ordre public ou pour les bonnes mœurs.

Les journaux et les publications périodiques sont soumis à un régime plus rigoureux établi par une Ordonnance rendue au mois de décembre 1887. L'éditeur doit demander l'autorisation au moins quinze jours avant la publication et déposer comme cautionnement une somme dont le montant varie suivant les départements (1).

Quant à la liberté de réunion et d'association, la loi promulguée au mois d'avril 1893 la régleme aussi minutieusement que possible.

Cette loi prévoit les réunions et les associations politiques. Les organisateurs d'une réunion politique doivent notifier vingt-quatre heures à l'avance au commissariat de police :

1. Cette somme est de 1,000 yens à Tokio, 700 yens à Kioto, Osaka, Yokohama, Hiogo, Kôbé et Nagasaki, 500 yens pour les autres pays. Le montant est réduit de moitié pour les publications qui ne paraissent que trois fois par mois au plus.

le lieu, la date et l'heure de la réunion, les noms et domicile des organisateurs, les noms des orateurs. Si la réunion n'a pas lieu dans les trois heures qui suivent l'heure indiquée, les formalités accomplies ne sont plus valables. La suspension de la réunion pendant plus de trois heures produit le même effet.

Pour organiser une réunion ou une manifestation en plein air, il faut qu'on obtienne à l'avance la permission de la police. La réunion en plein air ne peut avoir lieu que dans un endroit entouré de murs.

Pendant la session de l'Assemblée impériale, les réunions en plein air et les manifestations publiques sont interdites dans une circonférence de trois lieues autour de l'Assemblée.

Ne peuvent assister à une réunion politique les militaires et marins en service actif ou de réserve, les fonctionnaires de la police, les élèves et professeurs des écoles publiques ou libres, les femmes et les mineurs.

Ne peuvent être organisateurs d'une réunion politique les personnes précédemment énumérées, ceux qui ont encouru la peine de dégradation ou de l'interdiction civique, les étrangers qui ne peuvent pas même prendre la parole dans les réunions.

Quand on refuse de laisser pénétrer dans le lieu de la réunion les agents de police ou quand il paraît y avoir danger pour la paix ou l'ordre public, la police peut dissoudre la réunion.

Les contraventions à ces dispositions sont sanctionnées

d'une amende de 2 à 100 yens ou d'un emprisonnement de 11 jours à 6 mois suivant les cas.

Les associations politiques doivent posséder un registre contenant le nom de leurs membres et procéder à la nomination de leurs administrateurs.

Les administrateurs doivent dans un délai de trois jours déposer au commissariat de police le nom de l'association, ses règlements, son siège et les noms des administrateurs.

Il est interdit de faire partie d'une association politique à tous ceux qui ne peuvent assister à une réunion politique, ainsi qu'aux dégradés et interdits civiquement.

La loi ne permet pas aux associations de s'unir entre elles. Les règlements des associations ne doivent pas contenir de clause rendant responsables les membres de l'Assemblée impériale de leurs discours ou de leurs votes.

Le ministre de l'Intérieur a le pouvoir de dissoudre les associations politiques quand il les trouve dangereuses pour la paix et l'ordre public.

Les contraventions à ces dispositions sont sanctionnées de la même peine que les contraventions aux dispositions concernant les réunions politiques.

La prescription des infractions à la loi de 1893 est acquise par un délai de 6 mois. Cette loi n'applique pas la règle de l'abaissement de la peine à ceux qui se remettent à la justice (1), la règle de l'aggravation par la récidive et celle du non-cumul des peines.

1. C'est un principe du droit criminel du Japon que l'abaissement de la peine d'un ou de plusieurs degrés, lorsque les criminels

« Les sujets japonais pourront présenter des pétitions en observant une forme respectueuse et en se conformant aux règles spécialement déterminées » (art. 80).

Les pétitions sont des actes par lesquels les particuliers soumettent à l'examen de l'autorité publique leurs plaintes ou leurs sollicitations.

Elles peuvent être présentées soit à l'Empereur, soit au Parlement. Au Japon, le premier procédé est d'usage rare, le second est au contraire fréquemment employé.

Il est évident que l'on doit observer les formalités exigées par la politesse et consacrées par la pratique.

Cela n'est encore pas suffisant. Il faut que les pétitions soient conçues sous formes de supplication (1).

Il me semble que c'est là un reste du système autoritaire de la féodalité. A quoi sert d'humilier inutilement le peuple, alors qu'il use seulement de son droit ? On devrait accepter les pétitions pourvu qu'elles ne manquent pas au respect dû à l'autorité.

La loi sur les Chambres défend que les pétitions soient présentées au nom d'une personne représentant les autres, à moins que ce ne soit des personnes civiles. En effet par la

se livrent eux-mêmes à la justice. Toutes les législations pénales successivement appliquées au Japon ont consacré ce principe. Le Code pénal actuel a suivi aussi la même règle. Ainsi ceux qui se dénoncent à la justice avant que l'infraction soit découverte subissent une peine abaissée d'un degré, sauf les assassins et les meurtriers (art. 85).

1. Loi sur les Chambres art. 68.

pétition, chacun exprime son désir et cherche à le faire prendre en considération. Le mandat du droit civil ne trouve pas ici son utilité, car il n'y a pas de droit à défendre.

La loi ne défend pourtant pas qu'une pétition contienne plusieurs signatures ; il sera donc loisible aux citoyens de présenter chacun une pétition ou d'apposer leur signature sur une pétition commune, pourvu qu'il n'y ait pas représentation.

Les pétitions adressées aux Chambres ne peuvent pas être directement présentées par le peuple. Il faut qu'un membre du Parlement serve d'intermédiaire. Cette restriction semble avoir été apportée dans la crainte qu'une liberté sans borne n'ait pour effet d'accabler les Chambres de pétitions insignifiantes.

SECTION VII

Le sens de l'art. 31. — Règle spéciale pour les militaires.

Nous avons vu que la garantie de la liberté individuelle n'était pas absolue et que des lois et ordonnances y apportaient des restrictions assez nombreuses. La Constitution revient sur cette question et déclare : « Les dispositions énoncées dans le présent chapitre n'empêcheront pas, l'Empereur d'exercer ses pouvoirs en cas de guerre ou de troubles nationaux » (Art. 31).

Cet article est conçu d'une manière un peu vague. Il paraît embrasser toutes dispositions du Chapitre II. Cependant quand on l'examine de près, sa portée n'est pas aussi étendue ; les dispositions des art. 20, 21, 23 et 28 n'ont aucun rapport avec l'exercice de la puissance impériale.

Les dangers nationaux ne soulèvent aucune question d'état civil. Ils n'ont rien de contradictoire avec la liberté de conscience, l'obligation du service militaire et le paiement des impôts.

Quant au droit de pétition, c'est une simple faculté laissée au peuple.

Quel est donc le domaine exact de l'art. 31 ? Cet article s'applique seulement aux dispositions du chapitre II que nous n'avons pas énumérées ci-dessus.

L'art. 31 donne-t-il le pouvoir à l'Empereur de substituer sa volonté en cas de guerre ou de troubles nationaux aux droits consacrés par les textes constitutionnels ? Une pareille explication aboutirait au retour de l'ancienne tyrannie qui n'avait d'autres lois que le bon plaisir des seigneurs.

En réalité, l'art. 31 doit être la confirmation générale des restrictions apportées à un certain nombre d'articles du chapitre II sous formes d'exceptions particulières. Il réunit ces exceptions sous une formule générale.

L'état de siège semble avoir été la prévision principale de l'art. 31. L'état de siège atteint les libertés consacrées par les art. 22, 24, 25, 26, 27 et 29, libertés qui peuvent être sacrifiées dans les cas exceptionnels. Dans certains cas, comme nous l'avons vu, le commandant d'un corps d'armée peut

déclarer l'état de siège ; mais au fond c'est un droit réservé à l'Empereur et il doit être seul maître de prendre une décision aussi importante, imposant silence à la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle.

Le pouvoir dont parle l'art. 8, c'est-à-dire celui de rendre des Ordonnances ayant force de loi pour maintenir la sécurité publique est-il compris dans l'art. 31 ? Peut-être le rédacteur de la Constitution en a-t-il eu l'intention. En réalité, il y a des différences marquées entre l'art. 31 et l'art. 8. L'un est fait en prévision de cas d'une gravité exceptionnelle, telle qu'une guerre étrangère ou une insurrection, tandis que l'autre peut s'appliquer en dehors de ces cas.

Les nécessités de la défense nationale sont quelquefois incompatibles avec l'exercice intégral des libertés constitutionnelles. Les militaires doivent être soumis, pour assurer le respect de la discipline, à un régime plus rigoureux que les autres citoyens. C'est pourquoi la Constitution ne leur accorde la jouissance des droits prévus par le présent chapitre que dans la mesure où les règlements militaires le permettent. Telle est la disposition de l'art. 32 : « Les dispositions énoncées dans le présent Chapitre s'appliquent aux militaires en tant qu'elles ne contreviennent pas aux lois et règlements disciplinaires de l'armée de terre ou de mer ».

CHAPITRE III

L'Assemblée impériale.

De tous les changements apportés par la Constitution à l'antique organisation du pouvoir, la création d'une Assemblée impériale est le plus important.

Il y a trente ans à peine, qui aurait pu croire que pareil organe politique pourrait jamais fonctionner au Japon? Depuis des siècles, la nation était réduite à une attitude passive d'obéissance à tous les ordres du Gouvernement. Jamais elle n'avait joué un rôle actif en participant au travail de la confection des lois confié exclusivement à des personnages distingués.

Le système nouveau donne à la nation le droit de prendre à l'œuvre législative une part plus ou moins prépondérante. L'organe qui en a reçu la mission est l'âme même du Gouvernement. Non-seulement il est chargé de la confection des lois, mais encore il en surveille l'exécution.

Certes, le fonctionnement de cet organe appelé Parlement n'est pas toujours facile. La séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif devient quelquefois l'occasion de conflits.

Il nous semble pourtant que l'on aurait tort de faire à la

théorie de la séparation des pouvoirs un reproche trop vif de ces conflits ; les conséquences en sont plutôt heureuses. Ils empêchent, en effet, l'un des deux pouvoirs de prendre une trop grande prépondérance aux dépens de l'autre, et assurent par suite leur indépendance réciproque.

Au Japon, on a vu trop souvent naître les conflits depuis l'établissement de l'Assemblée impériale. Mais il fallait s'y attendre. Les hommes d'État japonais qui ont dirigé le pays depuis vingt ans sans le contrôle d'aucun corps constitué se sont trouvés tout d'un coup singulièrement gênés dans leur action. Les habitudes du pouvoir antérieur les ont poussés à une politique plutôt irréconciliable. Les Représentants d'autre part, qui ne peuvent exprimer librement leurs opinions devant les sévérités de la loi sur la presse, et qui le pouvaient encore moins jadis, ont saisi avec empressement l'occasion de critiquer dans le Parlement la conduite du Gouvernement et de censurer les ministres qu'ils accusaient de despotisme.

Ces difficultés étaient à prévoir pendant une période de transition du Gouvernement absolu au Gouvernement représentatif. A plusieurs reprises la dissolution de la Chambre des Représentants a dû être prononcée. Mais peut-être, ces événements ont-ils été salutaires en apprenant au pays le fonctionnement du système parlementaire ? Une solution heureuse pourra en sortir un jour.

Voyons maintenant quel est le système parlementaire adopté par la Constitution japonaise et quels sont les pouvoirs et les attributions du Parlement.

SECTION I

*La dualité des Chambres. — La Chambre des Pairs ;
sa composition.*

La dualité des Chambres est un principe généralement consacré, sauf dans certains Etats peu importants dont le gouvernement paraît assez simplifié pour qu'une Chambre unique soit suffisante.

La Constitution japonaise a admis sans hésitation la dualité : « L'Assemblée impériale se compose de deux Chambres, une chambre des Pairs, et une chambre des Représentants » (art. 83.).

Les deux chambres diffèrent profondément dans leur composition. Nous allons commencer par examiner la composition de la Chambre haute.

« La Chambre des Pairs se compose, suivant les règles établies, par l'Ordonnance sur la Chambre des Pairs, des membres de la famille impériale, des nobles et des membres désignés par l'Empereur. » (art. 34).

Sauf les règles de nomination des Pairs et certaines exceptions sur des points spéciaux, la Chambre des Pairs est soumise aux dispositions de la loi sur les Chambres.

Nous signalerons ces différences au fur et à mesure que nous les rencontrerons.

La Chambre des Pairs est le centre de la haute aristocratie japonaise, de naissance, de science et de fortune.

Voici les quatre catégories de Pairs qu'elle contient.

1° Les princes de la Famille Impériale, les ducs et les marquis sont membres de droit, les premiers à l'âge de vingt ans révolus, les seconds et les troisièmes à l'âge de vingt-cinq ans révolus.

2° Les comtes, les vicomtes et les barons élisent en raison d'un cinquième leurs représentants.

3° L'Empereur désigne un certain nombre de Pairs parmi ceux qui ont rendu des services notoires à l'Etat, ou ceux qui se sont illustrés par leur savoir.

4° Chaque département fournit un membre de la Chambre des Pairs, élu par les quinze propriétaires, industriels ou commerçants les plus imposés.

La condition d'âge est de trente ans révolus pour les deux dernières catégories de Pairs.

Le chiffre total des deux dernières catégories de Pairs ne doit jamais dépasser celui des deux premières.

La durée de la fonction est à vie pour les membres de droit et les membres désignés par l'Empereur, de sept ans pour les membres élus,

SECTION II

La Chambre des Représentants ; sa composition. — Le mode d'élection. — Les qualités nécessaires pour être électeur ; les incapacités. — Les qualités nécessaires pour être éligible ; les inéligibilités ; les incompatibilités. — L'élection au premier tour. — L'acceptation du candidat élu. — Les contestations soulevées à l'occasion de l'élection ; la juridiction compétente ; la prescription. — La durée du mandat législatif.

« La Chambre des Représentants se compose, suivant les règles établies par la loi électorale, des membres élus », (art. 35).

La loi sur l'élection des membres de la Chambre des Représentants fixe tous détails sur l'élection.

Le nombre des Représentants s'élève à un chiffre exact de trois cents, élus par quarante-cinq départements. Ce nombre semble avoir été fixé en considération du chiffre des habitants et des électeurs. Mais la loi n'en ayant admis pour l'avenir ni l'augmentation, ni la diminution, la proportion pourra un jour varier suivant les transformations qui pourront affecter la population.

Le Gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi dans la session du mois de mai 1898. Il avait pour objet l'augmentation du nombre des Représentants.

Dans ce projet on ne tenait plus uniquement compte de la population, mais la proportion des Représentants était différente à la ville et à la campagne. La ville jouissait d'une faveur marquée sur la campagne. Ce projet n'a pas été voté.

Le mode d'élection est en principe le scrutin uninominal. La loi électorale partage les départements en plusieurs circonscriptions qui fournissent chacune un Représentant. Cependant il y a quelques circonscriptions qui nomment deux Représentants au scrutin de liste. Cette particularité ne signifie pas que le scrutin de liste ait été combiné avec le scrutin uninominal. C'est simplement pour faciliter les opérations électorales.

Suivant la loi électorale, les conditions suivantes sont exigées pour être électeur :

1° La qualité de sujet japonais et l'âge de vingt-cinq ans accomplis.

Il est évident que le droit de suffrage n'appartient qu'aux nationaux. Le choix de mandataires législatifs est un des droits politiques les plus importants.

La loi électorale refuse le droit de suffrage aux femmes en déclarant formellement qu'il faut être du sexe masculin. Quant à l'utilité de cette déclaration, elle peut laisser des doutes. Dans certains pays les femmes ont obtenu récemment certains droits politiques, mais au Japon, où leur situation sociale n'est pas encore aussi élevée, jamais on ne leur a reconnu de capacité politique.

Le législateur japonais a pensé que les actes de la vie politique demandaient plus de maturité d'esprit que les actes

de la vie civile. Il a exigé l'âge de 25 ans pour l'exercice du droit de suffrage, tandis que le Code civil fixait la majorité civile à 20 ans.

2° L'électeur doit avoir son domicile dans le département où il prend part à l'élection et y résider depuis plus d'un an au moment de la confection de la liste des électeurs.

D'ailleurs, toutes ces conditions doivent exister au moment de la confection de la liste des électeurs et au moment de l'élection. Partant, les électeurs inscrits sur une liste et qui ne remplissent plus au moment du vote, les conditions nécessaires ne peuvent participer nulle part aux élections.

3° Pour être électeur, il faut avoir payé depuis plus d'un an, au moment de la confection de la liste des électeurs et dans le département où l'on doit voter un impôt direct supérieur ou au moins égal à la somme de 15 yens. Toutefois, si cette somme provient de l'impôt sur le revenu, elle doit avoir été payée dans le même département depuis trois ans.

Le chiffre de ce cens si minime qu'il puisse paraître est relativement onéreux pour le Japon dont les ressources n'ont pas encore atteint leur entier épanouissement. La somme de 15 yens, il est vrai, n'est pas énorme, elle ne vaut environ que 38 francs depuis l'adoption de l'étalon d'or qui a eu lieu au mois d'octobre 1897. Mais auparavant, elle valait à peu près deux fois plus. Les impositions d'ailleurs étant peu élevées, cette somme représentait une fortune assez considérable.

Les électeurs enfin doivent payer ces impôts dans le dé-

partement où ils sont inscrits. Les impôts payés ailleurs ne comptent pas.

Il est facile de comprendre que dans ces conditions le cens réduit à un chiffre minime le nombre des électeurs. Cependant dans ces derniers temps, certains événements ont contribué à augmenter ce chiffre. La diminution de la valeur du yen et l'aggravation des impôts nécessitée par suite de l'augmentation considérable des dépenses de l'Etat depuis la guerre de Chine ont eu comme résultat indirect l'extension du droit de suffrage.

4° Les électeurs ne doivent pas être atteints d'une des causes d'incapacité établies par la loi électorale.

Voici quelles personnes sont déclarées incapables :

I. — Les aliénés et les imbéciles. — La loi ne demandant pas que les aliénés soient interdits ou internés dans un hôpital, la constatation médicale de la démence suffira pour entraîner l'incapacité.

On peut se demander si le vote qui a eu lieu pendant les intervalles lucides est valable. Il nous paraît que l'on doit répondre par l'affirmative, parce que l'intelligence de celui qui est atteint de démence a régulièrement fonctionné pendant ces intervalles. On ne peut donc dire que le citoyen qui se trouve dans ces conditions a accompli un acte inconscient.

La détermination de l'imbécillité est encore beaucoup plus délicate. L'imbécillité consiste dans l'insuffisance de développement intellectuel. Mais qu'est-ce qui permettra de dis-

tinguer nettement l'imbécile de celui qui ne l'est pas ? Le juge tranchera nécessairement la question d'après son opinion peut-être vague et arbitraire.

Cette disposition s'explique d'ailleurs uniquement par la tradition. Elle est la reproduction d'un vieil usage consacré par les lois japonaises.

II. — Ceux qui ont été l'objet d'un jugement de déconfiture ou de faillite et qui n'ont pas encore acquitté leurs dettes. Le droit japonais traite toujours de la même manière ces deux espèces de débiteurs et ne fait aucune distinction pour la déchéance des droits politiques.

III. — Ceux qui ont été privés ou suspendus de leurs droits civiques. La perte des droits civiques est une conséquence des condamnations à une peine criminelle, qui emporte de plein droit la dégradation civique.

La suspension des droits civiques est le résultat de l'interdiction civique qui a lieu de plein droit pendant l'exécution d'une peine délictuelle ou pendant la durée de la surveillance de la haute police ajoutée à une peine délictuelle.

IV. — Les condamnés à l'emprisonnement, pendant les trois ans qui suivent leur libération, qu'elle ait lieu par suite de l'accomplissement de la peine ou par suite d'une mesure de grâce.

La loi n'ayant fait aucune distinction, la condamnation à un emprisonnement de 11 jours est suffisante pour entraîner cette conséquence.

V. — Ceux qui ont été condamnés sous l'empire de l'ancien Code pénal à une peine supérieure à un an de prison

ou à la détention, pendant les mêmes trois ans après la libération.

VI. — Ceux qui ont été condamnés pour délit de jeu, pendant les trois ans qui suivent leur libération. Le Code pénal japonais se montre très sévère à l'égard du jeu. La peine varie de 1 à 6 mois de prison et de 1 à 50 yens d'amende.

VII. — Ceux contre lesquels a été prononcée la peine de l'interdiction du droit d'être électeur ou éligible pour délit électoral.

Cette interdiction varie de 3 à 7 ans ; elle s'ajoute à une condamnation supérieure à la prison ou après deux condamnations à l'amende.

VIII. — Les militaires de l'armée de terre ou de l'armée de mer en service actif.

Le but de cette exclusion n'est autre que d'écarter les militaires de la lutte politique.

IX. — Les membres d'une famille noble revêtus du titre de noblesse. Ces derniers sont électeurs de la Chambre des Pairs dont ils peuvent aussi être membres. Ils ne doivent donc pas posséder le même droit pour la Chambre des Représentants.

Cette incapacité se borne aux membres des familles nobles revêtus de titres de noblesse. Les autres membres n'en sont pas frappés.

X. — Ceux qui se trouvent en état d'arrestation ou mis en liberté sous caution pour être jugés par la juridiction pénale, jusqu'au jugement définitif.

Les causes d'incapacité que nous venons d'énumérer sont

générales, c'est-à-dire qu'elles empêchent d'être éligibles ou électeurs tous ceux qui en sont frappés.

Avec ces diverses causes d'incapacité que la loi électorale a prodiguées, la grande majorité des habitants est éloignée des affaires politiques. Une population de 40 millions d'habitants compte environ 450,000 électeurs. Il n'y a donc qu'un électeur sur 89 habitants.

Cette élimination d'une grande partie du peuple s'explique toutefois au fond. Dans les pays où le suffrage universel est de fonctionnement ancien la masse de la population n'est pas souvent consciente de son vote. Au Japon, où la civilisation est encore toute récente, on est encore loin de pouvoir désirer que tous les citoyens soient investis des mêmes droits politiques. Il aurait été imprudent d'accorder à tous la même capacité sans distinguer les situations sociales et les degrés d'intelligence. Personne ne désapprouvera le législateur d'avoir adopté le suffrage restreint, on peut seulement se demander si la restriction n'a pas été trop sévère.

Pour être éligible, la loi se montre relativement moins exigeante que pour être électeur. Le cens exigé est le même que pour être électeur, mais il faut avoir atteint l'âge de trente ans. La troisième condition, celle de domicile n'est plus nécessaire.

Les causes qui empêchent d'être électeur empêchent aussi d'être élu. Il y a en outre des cas spéciaux d'inéligibilité.

Les fonctionnaires de la Cour de l'Empereur, de la Cour des Comptes, les juges, les correcteurs des impôts, les fonc-

tionnaires de la police administrative les prêtres et les professeurs de la religion de Shinto ou de Bouddha sont frappés d'incapacité absolue. Ils ne peuvent poser leur candidature dans aucune circonscription avant d'avoir résigné leurs fonctions. Sinon, leur élection est nulle.

Pour les autres fonctions, il n'y a ni incapacité, ni incompatibilité. Elles peuvent être cumulées avec le mandat de Représentant, tant qu'il n'y a pas impossibilité matérielle. Cette condition semble écarter tous les fonctionnaires des départements, par ce que les fonctionnaires de la capitale peuvent seuls assister aux séances de l'Assemblée impériale sans abandonner leur poste.

Certaines autres fonctions emportent une incapacité relative. Ainsi ne peuvent se présenter aux élections les fonctionnaires du département ou de l'arrondissement dans leur circonscription administrative, et les employés municipaux occupés aux élections dans leur circonscription électorale.

L'incompatibilité diffère de l'inéligibilité dont l'effet est d'annuler l'élection. Elle oblige seulement ceux qui en sont atteints à renoncer à leur position antérieure s'ils veulent accepter le mandat législatif.

Il y a deux cas d'incompatibilité. Le premier indiqué par la loi électorale oblige les conseillers généraux élus représentants à résigner leur mandat antérieur, s'ils veulent accepter le mandat législatif. Le second est établi par la Constitution : « Nul ne peut être à la fois membre des deux Chambres » (art. 36).

Pour être élu, la loi électorale ne demande pas la majorité absolue. La simple majorité relative est suffisante.

Ce système nous semble en effet préférable. L'excitation des esprits, impossible à calmer pendant la période électorale, ne se prolonge ainsi pas longtemps.

D'ailleurs, le résultat obtenu au second tour ne diffère pas souvent de celui obtenu au premier tour.

Quand les deux candidats réunissent le même nombre de voix, le plus âgé est préféré. En cas d'égalité d'âge on tire au sort.

Pour que la nomination soit définitive, il faut que le candidat fasse parvenir son acceptation au préfet qui doit lui notifier le résultat de l'élection. Si un candidat est élu dans plusieurs circonscriptions, il doit déclarer à laquelle s'arrête son choix.

Quand un candidat néglige de faire la notification de son acceptation dans un délai de dix jours, s'il habite le département et de vingt jours s'il habite un autre département, il est présumé renoncer au mandat législatif. Le préfet fera procéder à une nouvelle élection.

En fait, cette présomption de la renonciation tacite n'aura pas l'occasion de se produire. Mais théoriquement, elle est contraire à la raison. On présume l'acceptation tacite d'un avantage, on n'en présume la renonciation qu'en présence d'actes extérieurs d'une gravité suffisante. Ce principe, si clair qu'il soit, n'a pas prévalu auprès du législateur japonais, peut-être par cette raison peu justifiable que l'autorité publique désire être assurée de l'acceptation du candidat.

Les différends soulevés à l'occasion de l'élection sont soumis aux tribunaux de droit commun. Mais les Cours d'appel sont compétentes en première instance. L'appel est porté devant la Cour de cassation.

Quand la Chambre des Représentants est dissoute avant que le jugement soit rendu, l'affaire est abandonnée parce qu'il n'y a plus intérêt à la poursuivre.

Les délits électoraux sont sanctionnés des peines de police correctionnelle. La prescription est acquise dans un délai de six mois.

La durée du mandat législatif est de quatre ans. Les Représentants sortants peuvent être réélus indéfiniment.

La Chambre des Représentants doit se renouveler intégralement tous les quatre ans. Mais jusqu'à présent la même Chambre n'a jamais pu achever la durée normale de son mandat. La dissolution est toujours venue avancer le terme de son pouvoir.

Plusieurs fois la modification de la loi électorale a été proposée. Dans la session qui vient d'être close le Gouvernement a soumis à l'Assemblée un projet de loi qui modifie profondément la loi électorale. Le nombre des Représentants est porté de trois cents à quatre cent cinquante. Une circonscription électorale comprend un département, une ville ou une île, tandis qu'elle comprend actuellement plusieurs arrondissements. Le cens électoral est abaissé, il suffit que les électeurs payent une somme de 3 yens depuis un an avant la confection de la liste électorale, s'il s'agit de l'impôt foncier, et de 3 yens depuis deux ans s'il s'agit de

l'impôt de la patente. Le cens n'est plus exigé pour être éligible. Cette loi étendra son application dans certaine partie de l'île de Hokkaïdo où la législation électorale n'est pas encore en vigueur.

Il nous resterait à examiner les art. 37, 38, 39, 40 concernant les attributions de l'Assemblée impériale, nous croyons préférable de les exposer plus tard en même temps que les autres pouvoirs parlementaires. Nous allons donc continuer par l'étude de la constitution des Chambres et du règlement de leurs séances.

SECTION III

La convocation de l'Assemblée impériale. — La constitution des Chambres. — La durée de la session. — La session extraordinaire. — L'ouverture, la clôture, la prolongation de la session ; la dissolution de la Chambre des Représentants.

« L'Assemblée impériale sera convoquée tous les ans »
(art. 41).

La session est donc annuelle ; elle ne s'ouvre pas de plein droit. L'Empereur convoque l'Assemblée par un rescrit rendu au moins quarante jours avant la date de la réunion. Au terme indiqué, tous les membres de l'Assemblée doivent se rendre aux Chambres dont ils font partie.

A la Chambre des Représentants le Secrétaire en chef remplit provisoirement le rôle de Président. Il fait procéder

à l'élection de trois candidats à la présidence et de trois autres, à la vice-présidence. Leurs noms sont ensuite présentés au choix de l'Empereur. L'Empereur consacre toujours la volonté de la Chambre par la nomination de celui qui a obtenu la majorité absolue.

La Chambre des Pairs n'a pas à se préoccuper de l'élection de son président et de son vice-président, car elle n'a pas le droit de les choisir elle-même. L'ordonnance sur la Chambre des Pairs, a réservé ce pouvoir à L'Empereur. La durée de la présidence et de la vice-présidence est de sept ans. C'est pour cette période que sont nommés les Pairs soumis à l'élection.

Les Chambres sont divisées en plusieurs sections au moyen de tirage au sort. Chaque section élit ensuite son président.

L'Assemblée étant ainsi constituée, l'Empereur fixe le jour de son ouverture. Une cérémonie officielle qui a lieu à la Chambre des Pairs, les deux Chambres réunies, annonce que l'Assemblée impériale est entrée en période d'activité.

Dans chaque Chambre, il y a trois sortes de comités. Le comité général est constitué par la Chambre toute entière. Le comité permanent est composé des membres élus par chaque section. Il se divise en plusieurs fractions de différentes compétences ; sa durée est d'une année. Le comité spécial est nommé par la Chambre, quand les besoins l'exigent pour examiner certaines questions spéciales.

« La session de l'Assemblée impériale aura une durée de

trois mois. En cas de nécessité, la durée pourra être prolongée par une Ordonnance impériale ». (art. 42).

La durée d'une session ordinaire est donc de trois mois. Les deux Chambres ne peuvent pas siéger d'elles-mêmes après le terme fixé.

Quand la durée d'une session n'est pas assez longue pour voter les projets importants, la prolongation sera ordonnée par l'Empereur, s'il le juge nécessaire.

L'Empereur a aussi le pouvoir de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire, quand il le juge nécessaire en raison de la gravité des circonstances. « En cas de nécessité urgente, une session extraordinaire peut être convoquée en dehors de la session ordinaire. — La durée de la session extraordinaire sera fixée par une ordonnance impériale ». (art. 43).

« L'ouverture, la clôture, la prolongation de la session et la prorogation de l'Assemblée impériale devront avoir lieu en même temps pour les deux Chambres. — Au cas de dissolution de la Chambre des représentants, la Chambre des Pairs devra en même temps être prorogée ». (art. 44).

L'une des deux Chambres ne peut pas siéger sans l'autre. La session de chaque Chambre doit commencer et finir le même jour. Toute séance tenue au mépris de cette disposition est illégale et les décisions prises ne peuvent avoir aucune valeur.

La prorogation est la suspension momentanée des séan-

ces ; sa durée ne doit pas dépasser quinze jours. Quand le gouvernement comprend que l'hostilité de la Chambre des représentants est trop vive, il profite de cette faculté pour ramener le calme, dans les esprits ou chercher un terrain de conciliation. Mais un usage fréquent a démontré que cette suspension est un remède peu efficace. La prorogation est plutôt regardée comme le symptôme prochain de la dissolution.

La dissolution est un acte beaucoup plus grave. Le gouvernement renvoie les représentants devant les électeurs pour demander au pays une nouvelle consultation. C'est un moyen suprême réservé au pouvoir exécutif pour trancher les conflits soulevés par le pouvoir législatif. La constitution japonaise confère au pouvoir exécutif le plein pouvoir de la décider, sans consulter aucun corps constitué.

La Chambre des Pairs absolument différente de la Chambre des Représentants dans ses éléments et dans son caractère ne partage pas alors le sort de cette dernière. Mais la disposition de notre article s'opposant à la continuation de ses séances, elle est ajournée en attendant la convocation de la nouvelle Chambre des Représentants.

En cas de dissolution de la Chambre des Représentants, la nouvelle élection doit avoir lieu dans un délai assez rapproché : l'art. 45 exige que la Chambre suivante soit convoquée au plus tard dans les cinq mois. « Si la dissolution de la Chambre des Représentants est prononcée, une Ordonnance impériale fera procéder à l'élection de nouveaux Re-

présentants et les convoquera dans les cinq mois à compter du jour de la dissolution ». (art. 45).

A la rigueur, la nouvelle Chambre peut être dissoute à son tour, le texte de la Constitution ne s'y oppose pas. Mais ce serait un procédé contraire à son esprit que d'écarter ainsi la nation de l'exercice du pouvoir législatif pendant une période si prolongée.

SECTION IV

*Les pouvoirs des Chambres. — La confection des lois. —
Le droit d'initiative. — La procédure parlementaire.*

Les pouvoirs de l'Assemblée impériale ne sont pas très nombreux. La Constitution les a déterminés à peu près limitativement. Ce sont les pouvoirs de confectionner les lois, de présenter des représentations au Gouvernement, de l'interpeller, de présenter des adresses à l'Empereur, de recevoir des pétitions, de faire les règlements intérieurs et enfin quelques attributions spéciales à chacune des Chambres établies par la Loi sur les Chambres et l'Ordonnance sur la Chambre des Pairs.

Le pouvoir de faire les lois est la plus importante des attributions du Parlement japonais. Il n'y a plus aucune loi possible sans la participation de l'Assemblée. « Toute loi doit être soumise à l'assentiment de l'Assemblée impériale » (art. 37).

L'Assemblée impériale est l'organe unique et omnipotent établi dans le but de légiférer. Toutefois, comme nous venons de le dire, la Constitution réserve à l'Empereur le droit de rendre des Ordonnances ayant force de loi. C'est une exception de relativement peu d'importance, à raison de la durée de ces Ordonnances limitée à un an au plus, sauf le droit du Parlement d'en rendre l'effet perpétuel par son approbation.

L'étendue d'une seconde exception, quoique indirecte, est plus générale et plus grave; il s'agit des traités internationaux qui peuvent modifier les lois des finances ou toutes autres lois.

Nous avons vu que l'article 5 dit « l'Empereur exerce le pouvoir législatif avec l'assentiment de l'Assemblée impériale », et l'article 37 dit aussi : « Toute loi doit être soumise à l'assentiment de l'Assemblée impériale ». Il nous semble que le mot « assentiment », employé dans les deux textes, ne traduit pas exactement la pensée de la Constitution. Le mot assentiment signifie simple approbation, par suite fait supposer un rôle purement passif. Ainsi entendue, la portée de l'expression est trop étroite. La Constitution n'entend pas dire que l'Assemblée doit se borner à répondre par un oui ou par un non aux questions posées, mais qu'elle doit participer aux travaux préparatoires soit en prenant la peine d'élaborer la loi, soit en discutant les projets présentés par le Gouvernement.

Il aurait donc été plus exact d'employer le mot concours

ou tout autre qui exprime l'idée de la participation aux travaux législatifs.

La même expression est employée dans les textes originaux des articles 62, 64, 66, 68 avec le sens propre du mot assentiment.

Le droit d'initiative appartient concurremment au gouvernement et aux deux Chambres. « Les deux Chambres votent les projets de loi présentés par le Gouvernement. Elles peuvent aussi en présenter elles-mêmes. » (art. 38).

Les projets de loi présentés par le Gouvernement doivent être soumis à l'examen d'une commission, à moins qu'il n'y ait demande d'urgence.

Les propositions parlementaires doivent réunir au moins vingt voix pour devenir projets de loi. Il en faut autant pour l'amendement d'un projet soumis aux débats.

Les projets sont soumis aux délibérations du Parlement en suivant l'ordre du jour dressé par le Président. Le Président doit inscrire en premier lieu les projets du gouvernement, à moins que celui-ci n'ait consenti à faire passer les autres projets avant les siens.

Le Gouvernement peut présenter ses projets de loi à l'une ou à l'autre des deux Chambres suivant sa volonté. Il n'y a pas priorité fixée d'avance, sauf pour la loi du budget qui doit être portée d'abord à la Chambre des Représentants.

Avant d'arriver au vote final, les projets de loi doivent passer par trois délibérations ou lectures. La première est la discussion générale sur l'ensemble du projet ; la seconde est

la discussion sur chaque article ; la troisième aboutit à l'adoption définitive. Lorsqu'il y a une demande du Gouvernement ou de dix membres au moins de l'assemblée, les trois délibérations peuvent être réduites à une seule si la majorité des deux tiers y consent.

La Constitution fixe le chiffre minimum des membres présents au-dessous duquel les Chambres ne peuvent tenir séance. Ce quorum est fixé au tiers du nombre total. « Chacune des deux Chambres ne pourra ni délibérer, ni prendre de décision sans la présence d'un tiers au moins de ses membres. » (art. 46).

Le nombre de voix nécessaire à la validité d'un vote est fixé par l'art. 47 : « Les décisions dans les deux Chambres seront prises à la majorité absolue. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante. ».

« Les séances des deux Chambres seront publiques. Toutefois les Chambres pourront, sur la demande du Gouvernement ou sur leur décision, se former en comité secret. » (art. 48).

La publicité des séances n'est pas aussi entière que le texte le fait supposer. Les personnes qui désirent y assister doivent se munir de cartes d'entrée, mises à la disposition des représentants et de certains fonctionnaires. C'est peut-être une mesure nécessaire pour éviter l'encombrement.

Quand les assistants causent du trouble pendant les séances, le Président peut leur ordonner de se retirer, les livrer à l'autorité compétente ou faire sortir le public de la salle.

Les séances sont aussi publiques en ce sens que tous les débats sont livrés à la presse. Le *Journal officiel* insère tous les jours le compte-rendu sténographique.

La publicité peut cependant présenter des inconvénients dans certains cas. Les Chambres peuvent sur la demande du Gouvernement ou de dix membres au moins se former en comité secret. Dans ce cas, la décision est votée sans délibération. La publication par la presse est punie d'une peine de 1 à 6 mois de prison ou de 20 à 200 yens d'amende.

Dès que les projets de loi ont été votés ou rejetés, le Président de la Chambre qui en a été saisie la dernière doit adresser un rapport à l'Empereur par l'intermédiaire du ministère. La Chambre qui vote la dernière doit aussi communiquer à l'autre le résultat de la délibération, vote, rejet ou amendement.

Quand les deux Chambres n'arrivent pas à s'entendre sur un amendement, elles peuvent proposer la constitution d'une commission mixte composée tout au plus de vingt membres dont la moitié sera nommée par chaque Chambre. Cette proposition est obligatoire; la Chambre à laquelle elle est faite ne peut la refuser.

Quant aux projets de loi rejetés, ils ne peuvent être repris dans l'année. « Les projets de loi rejetés par l'une des Chambres ne peuvent plus être représentés dans le cours de la même session » (art. 39). Cette disposition enlève aux Chambres les moyens de s'obstiner dans leur vote. Il serait

regrettable en effet de faire perdre un temps précieux au Parlement et d'aggraver les conflits entre les deux Chambres.

SECTION V

Les représentations des Chambres au Gouvernement. — Les adresses à l'Empereur. — Le pouvoir de recevoir les pétitions : les restrictions.

Les deux Chambres peuvent demander au Gouvernement les éclaircissements nécessaires sur certaines questions et lui exprimer le désir de connaître son avis sur les projets de loi à discuter.

Ce sont là de simples facultés, ayant un caractère officieux. Mais en outre, les Chambres ont le droit de faire des représentations au Gouvernement sur les affaires qui échappent à leur compétence. « Les deux Chambres peuvent présenter des représentations au Gouvernement sur les lois ou tout autre matière. Toutefois les représentations qui n'ont pas été acceptées par le Gouvernement ne peuvent plus lui être présentées dans le cours de la même session » (Art. 40).

L'importance des représentations est différente suivant les hypothèses. Tantôt il s'agit d'un simple désir des Chambres communiqué au Gouvernement; c'est ainsi que les Chambres jugeant que le Gouvernement possède une connaissance suffisante d'un besoin du pays, l'invite à prendre l'initiative d'une loi. Tantôt les représentations sont

des reproches adressés au Gouvernement au sujet d'un acte déterminé.

Les représentations des Chambres peuvent servir à exercer sur le Gouvernement une pression plus ou moins grande suivant les circonstances. Mais le Gouvernement, indépendant du Parlement, est libre de les prendre en considération ou de les rejeter.

Les représentations doivent être faites par écrit. Il faut que l'initiative en soit prise par trente membres au moins.

Ici aussi, la Constitution apporte une restriction semblable à celle de l'article précédent pour éviter le renouvellement des mêmes représentations.

L'interpellation est la demande d'explication sur la conduite du Gouvernement. Elle peut porter sur la politique générale du Gouvernement ou sur un acte déterminé. C'est une arme puissante confiée aux mains de l'Assemblée ; elle permet de censurer le ministère dans un débat public. La loi organique n'accorde pas la pleine liberté d'interpeller. Il faut d'abord une demande émanant de trente membres au minimum, rédigée par écrit et signée de ces membres. Elle est transmise au Gouvernement par le Président de chaque Chambre.

Le Gouvernement peut donner des explications immédiates ou fixer aux Chambres une date ultérieure. Il est aussi libre de ne pas répondre du tout à condition d'indiquer clairement le motif de son refus.

Quand les Chambres n'obtiennent pas l'explication deman-

dée ou ne la trouvent pas satisfaisante, elles peuvent encore recourir à la disposition de l'art. 40 et adresser une représentation au Gouvernement.

D'un autre côté, les membres du Gouvernement ou leurs représentants ont entrée libre aux deux Chambres et peuvent prendre la parole à tout moment soit pour s'expliquer sur certains sujets, soit pour répondre aux questions posées. « Les Ministres d'Etat et les Commissaires du Gouvernement peuvent à tout moment siéger et prendre la parole dans l'une ou l'autre Chambre » (art. 54).

Ce privilège ne subit qu'une seule restriction : on ne peut enlever la parole à l'orateur qui a commencé à parler.

Il est inutile de dire que les membres du Gouvernement ne peuvent participer au vote. S'ils ne sont pas en même temps membres du Parlement.

« Les deux Chambres pourront présenter des adresses à l'Empereur » (art. 49).

L'adresse est un écrit rédigé sous une forme respectueuse. Le Président de chaque Chambre peut la remettre directement à l'Empereur.

L'initiative d'une adresse ne peut être soumise aux débats, à moins qu'il n'y ait une demande de trente voix au minimum.

L'adresse est l'unique voie ouverte aux Chambres pour entrer en rapport direct avec l'Empereur. Elle peut varier d'après l'objet que les Chambres se proposent.

Quand l'Assemblée expose aux yeux de l'Empereur les fautes commises par ses ministres dans la politique extérieure ou dans l'administration intérieure il s'agit de véritables actes d'accusation. Les ministres sont considérés comme irresponsables, comme nous allons le voir dans la suite ; à plus forte raison, la Constitution ne reconnaît-elle pas aux Chambres, comme certaines Constitutions étrangères, le droit d'accusation. L'absence de ces sortes de sanction politique a amené la Chambre des Représentants à faire usage des adresses. Elle a tenté ainsi de faire l'Empereur juge suprême des conflits entre elle et le ministère.

L'article 30 a déclaré que le peuple a le droit de présenter les pétitions ; l'article 50 se rapporte au même sujet : « Les deux Chambres pourront recevoir les pétitions présentées par les sujets. »

Les Chambres doivent toutefois refuser les pétitions qui portent sur la modification de la Constitution, celles qui contiennent des paroles injurieuses contre la Famille impériale, le Gouvernement ou l'Assemblée et celles qui concernent un jugement judiciaire ou administratif.

La première défense est probablement fondée sur cette raison que le Parlement et le Gouvernement étant seuls gardiens de la loi fondamentale, le peuple ne doit pas s'en préoccuper. La seconde défense s'explique toute seule, parce que l'autorité publique ne doit pas tolérer d'insultes à son adresse. La troisième défense semble avoir été inspirée du principe de la séparation des pouvoirs ; les Chambres ne

doivent pas écouter de plainte formulée contre une décision judiciaire. Cette dernière défense nous paraît moins bien fondée que les autres. En effet, le Parlement ne songera jamais à faire annuler un jugement au mépris de l'autorité judiciaire. Le voudrait-il? il ne le pourrait pas. Mais il pourrait bien prendre en considération les critiques adressées à la loi elle-même dont l'application produit des effets peu équitables. Nous ne voyons aucun inconvénient à cela.

Les deux Chambres possèdent chacune une commission des pétitions qui examine toutes les requêtes présentées. Elle doit en dresser un tableau résumé et en rendre compte toutes les semaines.

Sur la proposition de la commission ou de trente membres, les pétitions peuvent être soumises aux débats parlementaires.

SECTION VI

Le pouvoir de faire les règlements intérieurs. — Le traitement des membres de l'Assemblée. — La discipline des Chambres. — La défense aux membres des Chambres de se demander des explications. — L'assiduité. — L'exclusion. — L'acceptation de la démission. — La vérification des qualités des membres de l'Assemblée.

« Les deux Chambres peuvent, en dehors des règles énoncées par la présente Constitution et par la loi organique,

faire les règlements nécessaires à l'ordre intérieur » (art. 51).

Les deux Chambres, étant des corps indépendants l'un de l'autre, peuvent établir chacune les règles de détail relatives à la procédure ou à leur service intérieur. Ce pouvoir réglementaire entre dans la compétence du Président de chaque Chambre chargé de la direction intérieure. Il est évident que ces règlements ne doivent pas empiéter sur le domaine des lois concernant l'organisation de l'Assemblée.

Il semble que l'art. 51 ne présente pas une grande importance. Cet article dit simplement que la loi laisse aux Chambres la liberté de fixer les points de détail non prévus.

D'après la loi organique, les dispositions d'ordre intérieur ne sont pas complètement laissées à l'initiative des Chambres c'est ainsi qu'elles n'ont pas le droit de nommer le secrétaire en chef, ni les autres secrétaires. Elles doivent accepter ceux qui sont nommés par le Gouvernement.

Les Chambres n'ont pas à se préoccuper de leur propre budget. Toutes les dépenses sont payées par le Trésor public.

Le président de chaque Chambre reçoit un traitement annuel de 5.000 yens, le vice-président de 3,000 yens et chaque Représentant de 2.000 yens avec les frais de déplacement, sauf pour les Pairs de droit qui ne touchent aucune indemnité. Les fonctionnaires qui sont membres de l'Assemblée ne peuvent pas cumuler avec leur traitement.

La discipline est très sévère au sein du Parlement japonais. Chacune des deux Chambres possède une commission disci-

plinaire qui examine les violations de la discipline. Sur son rapport, la Chambre décide s'il y a lieu à l'application des peines suivantes : la réprimande, les excuses faites en séance, l'interdiction d'assister aux débats pendant un temps déterminé et l'exclusion.

Il est interdit d'employer au Parlement des mots injurieux ou de critiquer la vie privée des citoyens. A la différence des habitudes établies dans les pays occidentaux, il est aussi défendu aux membres du Parlement de se demander des explications entre eux. Quand on se croit lésé par une parole, on doit soumettre le cas à la Chambre à laquelle il appartient d'apprécier souverainement la gravité des insultes.

Le duel, triste souvenir des siècles grossiers et qui sévit encore aujourd'hui chez les puissances avancées, est réprimé au Japon d'une manière exemplaire. Quiconque a proposé ou accepté le duel est puni d'un emprisonnement de 6 mois à 2 ans avec une amende de 10 à 100 yens ; quiconque s'est battu en duel est puni d'un emprisonnement de 2 à 5 ans avec une amende 20 à 200 yens ; quiconque a tué ou blessé un homme dans un duel est puni suivant les textes du Code pénal ; quiconque a été témoin dans un duel ou a accepté de l'être puni d'un emprisonnement de 1 à 6 mois avec une amende de 5 à 50 yens (1).

Quand un membre continue à troubler la séance ou à injurier les autres membres nonobstant le rappel à l'ordre, le Président peut lui ordonner de quitter la salle et l'expulser,

1. Loi promulguée au mois de décembre 1889.

le cas échéant, à l'aide de la force armée. La Chambre des Représentants japonaise toute jeune encore a donné déjà quelques exemples de ce genre.

Quant à l'assiduité, les membres du Parlement japonais sont soumis à un régime très sévère. Ils ne doivent jamais manquer aux débats, ni aux délibérations des commissions sans prévenir le Président auquel ils font connaître leurs raisons. Quand il s'agit de congé, jusqu'à huit jours, c'est le Président qui donne la permission ; au-dessus, ce droit appartient à la Chambre. La demande du congé doit toujours fixer le délai désiré ; sinon la permission ne peut être accordée.

L'exclusion est prononcée contre les membres qui ne se rendent pas à l'Assemblée huit jours après la date fixée par le Rescrit de convocation ou contre ceux qui font une absence injustifiée ou ne se présentent pas aux séances après l'expiration du délai de congé, et cela dans les huit jours à dater de la réception d'une lettre par laquelle le Président les invite à assister aux séances.

La Chambre des Pairs n'a pas le droit de décider elle-même l'exclusion. Elle doit demander l'autorisation à l'Empereur.

L'exclusion pour cause d'absence non justifiée semble être obligatoire ; la loi organique l'ordonne. Le Président de la Chambre des Représentants se bornera donc à la prononcer. L'exclusion pour cause d'indiscipline est soumise, aux débats sur le rapport de la commission de discipline. Elle est prononcée à la majorité des deux tiers.

Les exclus ne sont pas déchus de leur éligibilité ; ils peuvent se présenter à une nouvelle élection.

C'est certainement une mesure très rigoureuse que de décider la déchéance d'un représentant pour inobéissance aux ordres du Parlement. En théorie, il me semble difficile de justifier ce pouvoir de la Chambre des Représentants. Le mandat législatif n'est pas une fonction publique comme celle du magistrat nommé et révoqué, dans les conditions voulues, par la même personne, c'est-à-dire par le Gouvernement. C'est la volonté des électeurs qui envoie un citoyen au Parlement pour représenter une circonscription électorale. Le Parlement n'intervient pas dans ce mandat, il ne devrait pas non plus avoir le droit de l'annuler.

Quoiqu'il en soit, on est sévère au Japon et on ne tolère pas qu'un représentant persiste trop longtemps dans une abstention non justifiée.

Les deux Chambres peuvent accepter la démission de leurs membres. Les membres de la Chambre des Représentants nommés Pairs, ceux qui perdent les qualités nécessaires pour être éligibles ou ceux qui sont nommés à une fonction publique incompatible avec le mandat législatif sont déclarés déchus.

Outre ces diverses attributions, la Chambre des Représentants vérifie si les conditions nécessaires à l'élection se trouvent réunies, si une contestation sur ce point est soulevée dans son sein. Elle nomme une commission chargée de faire les vérifications et sur son rapport la question est livrée aux débats.

La vérification ne doit pas revenir sur les questions déjà tranchées par la juridiction de droit commun. C'est l'application du principe d'autorité de la chose jugée qui doit être respecté même devant le Parlement.

En attendant la décision définitive de la Chambre, le Représentant dont l'élection est contestée, ne perd pas son droit. Seulement il doit s'abstenir de voter dans son propre cas.

La Chambre des Pairs procède à la discussion sur les matières concernant les privilèges de la noblesse, quand elle est consultée sur ce point par l'Empereur. Elle est aussi compétente pour connaître de toutes les contestations relatives à l'élection des Pairs ou à leur qualité. Les décisions doivent être soumises à la sanction de l'Empereur.

Enfin la modification de l'ordonnance sur la Chambre des Pairs nécessite aussi son intervention.

SECTION VII

L'irresponsabilité des membres de l'Assemblée ; son étendue. — L'inviolabilité des membres de l'Assemblée ; son étendue.

« Les membres des deux Chambres ne seront pas tenus pour responsables, hors des Chambres, des opinions et votes par eux émis dans les Chambres. Toutefois s'ils rendent publiques leurs opinions dans des discours, par la presse, par

des écrits ou par tout autre moyen, ils seront soumis au droit commun » (art. 52).

Les membres de l'Assemblée ne doivent pas être gênés dans l'exercice de leur fonction ; il faut qu'une liberté absolue soit reconnue en leur faveur afin que l'expression de toutes les opinions reste franche. La disposition de l'art. 52 s'oppose aux poursuites judiciaires exercées contre un membre du Parlement à l'occasion de ses paroles ou de ses votes.

Aux débats, on peut donc attaquer avec toute franchise la politique du Gouvernement ou les opinions d'autrui. Les insultes dirigées contre une personne déterminée n'entraîneront même aucune action en sa faveur. Le Président pourra seulement rappeler à l'ordre les Représentants qui dépassent les limites de la convenance et les faire comparaître, le cas échéant, devant la commission de discipline. C'est ce qu'on peut déduire du texte de l'article 52 qui dit que les membres des deux Chambres ne sont pas responsables de leurs opinions en dehors des Chambres, c'est-à-dire qu'ils en sont responsables dans leur enceinte.

L'apparence très large de l'article 52 est donc trompeuse. Elle cache une sanction très sévère c'est-à-dire l'exclusion. En temps ordinaire, il sera rare qu'une Chambre l'inflige à des membres qui se sont montrés trop exaltés au cours d'une discussion politique. Mais à un moment de crise, on pourrait bien s'en servir pour expulser les partis opposés.

Cette éventualité est fâcheuse. La porte étant ainsi ouverte, personne ne peut se promettre de ne jamais la franchir.

L'usage de cette arme de tyrannie ne présente pas

d'ailleurs de grandes difficultés : il suffit d'avoir une majorité des deux tiers.

L'article 52 en disant que les membres de l'Assemblée sont irresponsables de leurs opinions et de leurs votes, laisse aussi entendre ouvertement que les actes matériels sont en dehors de sa prévision. Les voies de fait commises dans l'intérieur du Parlement sont en effet, plus repréhensibles que les voies de fait commises ailleurs : elles compromettent la sécurité et la liberté des membres du Parlement. Il n'y a aucune raison pour les soustraire à l'application du droit commun.

L'irresponsabilité politique ne couvre plus ceux qui ont livré au public leurs opinions, soit au moyen de discours, soit par la voie de la presse. Le privilège de l'immunité ayant pour but de garantir les membres de l'Assemblée dans les cas déterminés ne peut bénéficier aux actes étrangers aux débats parlementaires.

L'inviolabilité parlementaire est un principe généralement reconnu. Elle consiste à empêcher l'autorité judiciaire de poursuivre pendant la session aucun membre du Parlement. On n'a pas voulu déclarer les membres du Parlement irresponsables de leurs actes délictuels, mais garantir les travaux parlementaires en rendant impossible une poursuite dont le but serait d'écarter momentanément du corps législatif les partis d'opposition. C'est pour cela que la poursuite devient possible quand le Parlement en donne l'autorisation.

L'inviolabilité est donc basée sur l'ordre public et sur l'intérêt général, mais non pas sur l'intérêt privé.

La Constitution japonaise consacre aussi le principe de l'inviolabilité des membres du Parlement, mais bien imparfaitement. « Les membres des deux Chambres ne pourront, sauf les cas de flagrant délit ou d'infraction contre la sûreté intérieure ou extérieure, être arrêtés pendant la session sans le consentement de la Chambre à laquelle ils appartiennent ». (art. 53).

L'inviolabilité parlementaire est donc reconnue pour tous les délits de droit commun, les contraventions de simple police et de police correctionnelle et les crimes.

Exception est faite d'abord pour les flagrants délits. Dans ce cas, en effet, le fait est tellement clair qu'il n'y a pas à craindre des mesures vexatoires du pouvoir exécutif. Il faut que la justice suive sa marche régulière.

Les Pairs et les Représentants peuvent ensuite être poursuivis pour les délits politiques qualifiés par la Constitution infraction contre la sûreté intérieure ou extérieure.

Au Japon, comme ailleurs, les délits politiques étaient réprimés autrefois beaucoup plus sévèrement que les délits de droit commun. Sous le Gouvernement de Shogoun, on appliquait les peines les plus cruelles et on condamnait souvent à mort la famille toute entière de l'inculpé, pourtant complètement étrangère au délit.

Depuis la Restauration, on a banni cette peine terrifiante et la gravité des peines politiques s'est adoucie peu à peu au point que la peine de mort n'est plus prononcée que dans des cas assez restreints.

Cela n'a pas empêché le rédacteur de la Constitution

d'avoir gardé le souvenir du passé. Le crime contre la sûreté intérieure ou extérieure est mis encore au même rang que le flagrant délit.

Cette sévérité à l'égard du délit politique enlève à l'inviolabilité parlementaire toute son importance ; elle compromet même son existence.

En effet, les poursuites pour délits de droit commun sont d'ordinaire des cas isolés et présentant par suite peu de danger pour l'Assemblée. Il n'en est plus ainsi des délits politiques, ils englobent à la fois un nombre plus ou moins considérable de délinquants. Si le pouvoir exécutif veut tenter un coup audacieux, ce sera presque toujours sous l'inculpation d'attentat contre la sûreté publique qu'il masquera son projet.

Notre texte présente donc à notre sens cette importance particulière qu'il va à l'encontre du principe de l'inviolabilité. Il aurait été, du moins rationnel, à distinguer le délit politique du délit de droit commun, d'attacher l'immunité au premier.

Il y a un autre point également digne de remarque.

L'article 53 ne parle pas du tout de la poursuite pénale, mais simplement de l'arrestation. L'autorité judiciaire est donc libre d'intenter une poursuite pendant la session ou de continuer la poursuite commencée et de faire tous les actes judiciaires, instruction, enquête, même de prononcer le jugement, si l'arrestation n'a pas lieu.

Quoique cette solution soit très bizarre, le texte est formel en ce sens. Le rédacteur a-t-il voulu comprendre la pour-

suite dans le mot arrestation ? Faut de preuve, il n'est pas permis de donner une interprétation aussi étendue. Il serait arbitraire d'élargir un privilège qui est de sa nature de stricte application.

Après ces observations, on n'aura pas de peine à comprendre que le droit de requérir de l'autorité judiciaire la suspension de la détention opérée entre les deux sessions n'ait pas été reconnu à l'Assemblée.

CHAPITRE IV

Les Ministres d'État et les Conseillers privés.

Les ministres dits ministres d'Etat sont des ministres ordinaires. La loi emploie cette expression pour les distinguer d'un autre ministre, celui de la Cour de l'Empereur qui n'est pas membre du Cabinet.

Actuellement il y a au Japon neuf ministres : Affaires étrangères, Intérieur, Finances, Marine, Guerre, Justice, Instruction publique, Agriculture et Commerce, Communications.

Le cabinet se compose de ces ministres. La présidence appartient au premier ministre qui ne prend d'ordinaire la direction d'aucun ministère, à moins que ce ne soit par intérim.

Doivent être soumis au Conseil de cabinet les projets de loi, les projets de budget et de comptes du budget, les traités et autres affaires internationales importantes, les Ordonnances impériales concernant l'organisation administrative ou l'exécution d'une loi ou d'un règlement, les conflits de compétence entre les ministères, les pétitions du peuple remises au Conseil par l'Empereur ou par l'Assemblée, les dépenses faites

en dehors du budget, les nominations et autres mouvements de certains hauts fonctionnaires ainsi que quelques affaires de l'administration centrale d'une certaine gravité.

En dehors de ces matières, les ministres sont libres de demander au premier ministre de consulter le Conseil sur n'importe quelle affaire.

D'après l'Ordonnance du mois de décembre 1889 sur l'organisation du Cabinet, il pourra y avoir des nominations de ministres sans portefeuille. Le Gouvernement n'a pas encore fait usage de ce pouvoir.

SECTION I

Les attributions des ministres. — La question de la responsabilité des ministres. — La solidarité ministérielle.

Nous allons exposer les attributions et la responsabilité des ministres suivant les lois japonaises.

« Chacun des ministres d'Etat prête son concours à l'Empereur, il en est responsable. — Toutes les lois, toutes les Ordonnances et tous les Rescrits concernant les affaires de l'Etat doivent être contresignés par un ministre d'Etat. » (art. 55).

Cet important article ne présente pas toute la clarté désirable. Sous l'expression « prêter son concours », il contient le principe de toutes les attributions ministérielles.

Les ministres doivent d'abord donner à l'Empereur les avis et les conseils qu'ils considèrent comme salutaires au fonctionnement d'une bonne administration. C'est surtout en Conseil de cabinet qu'ils manifestent leurs opinions et avant de prendre une décision, ils en discutent entre eux l'opportunité.

Les ministres sont ensuite les chefs hiérarchiques de leurs départements. Ils représentent chacun leur département soit vis-à-vis des corps constitués, soit vis-à-vis des particuliers ; tous les actes relatifs à un ministère doivent être faits au nom du ministre.

L'une des attributions les plus importantes, est l'apposition de la signature des ministres sur tous les actes impériaux concernant les affaires de l'Etat. Suivant la règle, ces actes sont d'abord signés de l'Empereur et timbrés du sceau de l'Etat. Les lois et ordonnances relatives à l'administration générale sont ensuite datées et contresignées par le premier ministre et les ministres compétents ; celles qui entrent dans l'attribution exclusive d'un ministère le sont par ce ministre seul.

Le contreseing a deux objets : revêtir les actes de la force exécutoire et constater la compétence du ministre. Dépourvus de cette formalité, les actes de l'Empereur ne sont pas valables et n'obligent personne.

La question de la responsabilité ministérielle a été l'objet de controverses ardentes entre les interprètes de la Constitution japonaise au sein de la Chambre des Représentants.

Le laconisme et la clarté sont deux choses qui ne mar-

chent jamais parallèlement. La formule « le ministre en est responsable » est trop concise pour exprimer nettement ce qu'a voulu dire la Constitution.

Il est assez visible cependant, en rapprochant les phrases, que la responsabilité des ministres concerne le devoir de prêter leur concours à l'Empereur, par conséquent, la responsabilité pénale et la responsabilité civile n'entrent pas dans le but de la disposition de l'art. 55. La Constitution japonaise n'établit pas, comme certaines constitutions modernes, une juridiction ou des peines spéciales contre les ministres ; elle les laisse sous l'empire du droit commun.

La question de savoir si les ministres sont responsables vis-à-vis de l'Assemblée ou vis-à-vis de l'Empereur semble une des plus difficiles. Il nous paraît cependant que la Constitution doit être interprétée dans le second sens.

Les ministres nommés par l'Empereur peuvent être pris indifféremment dans le milieu parlementaire ou ailleurs. Ils sont choisis d'ordinaire en dehors de l'Assemblée. Les Chambres n'ont donc pas le droit d'intervenir dans leur nomination et comme conséquence les ministres gardent une indépendance complète vis-à-vis de l'Assemblée.

La signature des ministres ne peut être invoquée comme preuve de leur responsabilité. Elle a simplement pour but de donner forme légale aux actes sur lesquels elle figure comme nous venons de le dire. La signature n'engage ni ne dégage la responsabilité des ministres ou de l'Empereur. Cette formalité est exigée même dans les Etats qui repous-

sent la responsabilité ministérielle, par exemple, la Prusse et la France sous le Second Empire.

Enfin un autre argument est fourni par la loi organique. Les deux Chambres ont le droit de présenter des représentations au Gouvernement, quand elles n'ont pas obtenu de réponse à une interpellation ou quand elles ne sont pas satisfaites de la réponse. Si les ministres étaient responsables, il n'y aurait pas lieu à représentations, parce que le ministère aurait dû se retirer devant la réprobation des Chambres.

C'est donc l'Empereur seul qui a le droit d'apprécier la responsabilité des ministres. Cela se comprend fort bien. Il est d'habitude constante que l'Empereur, quelque omnipotent qu'il soit, n'agisse pas de sa seule volonté. Ce sont presque toujours les ministres qui lui soumettent les propositions, les actes qu'ils croient utiles à l'administration. S'ils se trompent dans leur prévision et que leurs actes produisent des effets funestes, ils doivent assumer la responsabilité de ces effets.

Il en est de même dans les cas où leur conduite a été désapprouvée par l'Assemblée, ou si celle-ci refuse par représailles de voter une loi nécessaire au fonctionnement des organes politiques.

L'Ordonnance du mois de décembre 1899 établit, en organisant le Cabinet, la solidarité ministérielle. L'article 55 semble poser un principe différent ; il dit que chacun des ministres encourt la responsabilité de ses actes, par conséquent le ministère entier ne sera responsable que d'une affaire intéressant tous les départements, et cela non pas à

titre solidaire, mais seulement d'une manière collective.

La Constitution a donc repoussé l'unité ministérielle en limitant la responsabilité au ministre que regarde l'affaire. Le Conseil de Cabinet n'a pas pour objet de poursuivre la même politique et de partager les responsabilités, les cas échéants, mais simplement de fournir l'occasion aux ministres de se communiquer leur avis.

Ce système qui paraît être celui de la Constitution n'est pas appliqué. En réalité, c'est le système de l'Ordonnance de 1889 qui est suivie. Le Président du Conseil choisit toujours en effet comme collaborateurs des hommes qui partagent ses vues politiques. Les ministres doivent donc donner tous à la fois leur démission en temps de crise. En fait, c'est ce qui arrive toujours, sauf quelques rares exceptions difficiles à expliquer.

Il nous semble à peu près certain qu'en créant le Parlement, la Constitution n'a pas entendu consacrer le gouvernement parlementaire proprement dit. La responsabilité ministérielle, fondement du gouvernement parlementaire, n'est pas reconnue au Japon.

On ne peut pas cependant nier que le Japon ne tende vers l'établissement du gouvernement du cabinet.

Quand le marquis Ito, premier ministre, donna sa démission au mois de juin 1898, il conseilla à l'Empereur, après de vives difficultés éprouvées devant la Chambre des Représentants, de recourir aux chefs des principaux partis pour former un nouveau ministère. MM. les comtes Okouma et Itagaki, le premier chef du parti intitulé « progressiste » et le

second, chef d'un autre parti appelé « libéral » s'entendirent pour prendre la succession du cabinet Ito. Les deux partis adversaires inconciliables jusqu'à cette époque furent fusionnés en un seul auquel on donna le nom de « parti constitutionnel ».

Il semblait que le gouvernement parlementaire allait être définitivement établi au Japon. Le nouveau ministère était composé des principaux personnages des deux anciens partis, sauf les ministres de la Guerre et de la Marine, que certaines circonstances avaient retenu à leur place.

Malheureusement des dissentiments ne tardèrent pas à se produire entre les membres du cabinet qui appartenaient auparavant aux éléments opposés; de là, la chute du ministère parlementaire à peine né et qui semblait promettre au Japon un nouvel avenir.

De la chute du ministère Okouma et Itagaki, il résulta un retour en arrière. Le ministère qui prit la succession du comte Okouma fut composé d'hommes éminents, mais tous pris en dehors des partis politiques. C'est le maréchal Yamagata qui s'est mis à la tête de ce dernier cabinet qui existe encore actuellement.

Il nous est difficile de dire quel est, du système actuel ou du système parlementaire, celui qui convient mieux au Japon par conséquent, celui qui prévaudra dans l'avenir. Mais il nous semble probable que le régime consacré par la Constitution rencontrera de graves difficultés dans les puissants partis dont le concours ne peut toujours être assuré qu'au moyen du gouvernement parlementaire.

SECTION II

*Les Conseillers privés. — L'organisation du Conseil privé.
— Ses attributions.*

L'institution du Conseil privé date de l'Ordonnance du mois d'avril 1888. Son objet principal est d'étudier les affaires de l'Etat d'une certaine importance avant qu'une décision soit prise par le Gouvernement.

Le Conseil privé n'a pas le pouvoir de se saisir lui-même. Il attend que l'Empereur lui soumette une question. « Les Conseillers privés discutent, suivant les règles établies par l'Ordonnance sur l'organisation du Conseil privé, les affaires de l'Etat importantes à eux soumises par l'Empereur. » (art. 56).

Les ministres sont membres de droit du Conseil privé. Ils peuvent se faire remplacer par un commissaire pour soutenir leurs opinions ou pour exposer les motifs d'un projet.

Le conseil privé doit être consulté sur les matières suivantes : modification du Statut de la Maison impériale ; projets de modification de la Constitution, des lois et Ordonnances ayant rapport à la Constitution ; interprétation de ces lois ; déclaration de l'état de siège ; Ordonnances déterminées par l'art. 8 et l'art. 70 de la Constitution ; autres ordonnances contenant une sanction pénale ; traités et conventions internationales ; modification de l'organisation du Conseil privé ou de ses règlements intérieurs.

En outre, l'Empereur a la faculté de consulter sur toute question le Conseil privé.

Les décisions du Conseil privé ne s'imposent dans aucun cas. L'Empereur est libre d'adopter ou de repousser son opinion. Il est d'ailleurs interdit au Conseil privé d'entrer en communication directe avec le peuple ou avec les autorités publiques, sauf le Cabinet et les ministres.

CHAPITRE V

La Justice.

Sans entrer dans l'examen de la théorie de la séparation des pouvoirs, il importe de remarquer combien il est nécessaire de ne pas confier aux mêmes mains l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Les représentants de l'autorité administrative, soumis à l'influence de la politique, ne sauraient faire preuve de l'impartialité désirable. Lorsqu'ils seraient eux-mêmes en cause, il n'y aurait plus de sécurité pour le peuple obligé de soumettre le différend à un personnage jouant au mépris de tous les principes du droit, le double rôle de juge et de partie.

La Constitution entoure le pouvoir judiciaire de certaines garanties, afin d'assurer son indépendance vis-à-vis de l'autorité administrative.

Le gouvernement impérial a répudié dès le principe la justice arbitraire de l'ancien régime. Après des réformes successives, il est arrivé, depuis plusieurs années, à établir une organisation judiciaire à peu près semblable à l'organisation européenne.

SECTION I

*L'exercice de la justice. — L'organisation judiciaire. —
Les tribunaux. — La nomination du juge. — L'inamovibilité du juge. — La publicité du jugement.*

« Le pouvoir judiciaire sera exercé au nom de l'Empereur par les tribunaux, conformément aux lois. L'organisation des tribunaux sera déterminée par la loi » (art. 57).

L'Empereur, investi de tous les pouvoirs, délègue le pouvoir judiciaire aux tribunaux qui rendent la justice en son nom.

La loi sur l'organisation des tribunaux promulguée au mois de février 1891 établit quatre sorte de tribunaux : Tribunaux de canton, Tribunaux d'arrondissement, Cours d'appel et Cour de cassation. L'institution de la Cour de cassation date cependant de 1875.

Tous les tribunaux sont composés de plusieurs juges, sauf les tribunaux de canton où la justice est rendue par un magistrat unique. Ils sont compétents pour les affaires civiles, commerciales et pénales.

Il est à remarquer que la loi attribue aux tribunaux d'arrondissement compétence pour les délits et pour les crimes. Mais afin d'alléger leur tâche, la loi confie aux tribunaux de canton la connaissance des délits de moindre importance.

La Cour de Cassation juge les crimes commis contre la famille impériale et les crimes politiques.

Nous avons vu plus haut que le délit politique est traité avec rigueur par le législateur japonais. La nouvelle loi en fournit une preuve. Les crimes politiques sont jugés en effet en première et en dernière instance par la Cour de cassation tandis que les crimes de droit commun peuvent passer par deux degrés de juridiction avant d'arriver à la Cour suprême.

Certes, les conseillers à la Cour de Cassation sont des magistrats de premier ordre soit par leur science, soit par leur expérience. Mais un seul jugement, rendu par eux, ne présentera jamais la même garantie que trois jugements successifs.

L'élément populaire n'a jamais été admis dans l'administration de la justice. L'institution du jury reste inconnue au Japon.

« Les juges seront nommés par ceux qui réunissent les qualités requises par la loi. — Ils ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'une sentence pénale ou d'une punition disciplinaire. Les règles de discipline sont déterminées par la loi » (art. 58).

Pour être nommé juge du tribunal de canton ou du tribunal d'arrondissement, il faut réussir dans deux concours spéciaux. Ceux qui sont admis au premier concours sont attachés à un tribunal où ils doivent faire trois ans de stage avant de se présenter au second concours. Il y a dispense du premier concours pour ceux qui sont sortis de la faculté de droit (1) et dispense des deux concours pour les anciens pro-

1. Il existe actuellement une Université comprenant quatre facultés à Tokio ; une seconde sera créée très prochainement à Kioto,

fesseurs de la faculté de droit et ceux qui ont exercé la profession d'avocat.

Ces conditions déterminent aussi le recrutement de la magistrature debout.

Ceux qui ont été condamnés pour un crime ou un délit sanctionné de la peine de l'emprisonnement, les faillis civils ou commerçants qui n'ont pas désintéressé leurs créanciers ne peuvent être nommés dans la magistrature.

Les conseillers à la Cour d'appel sont choisis parmi ceux qui ont rempli la fonction de juge pendant cinq ans, et les conseillers à la Cour de cassation parmi ceux qui l'ont remplie pendant dix ans.

Sauf les cas déterminés, le juge ne peut être révoqué, mis à la retraite ou déplacé contre son gré.

Les peines disciplinaires sont établies pour violation ou négligence des devoirs professionnels et pour les autres actes qui portent atteinte à la dignité du magistrat. Elles sont prononcées par les tribunaux disciplinaires constitués dans la Cour de cassation et dans toutes les Cours d'appel. C'est la loi du mois d'août 1820 qui a établi les règlements disciplinaires de la magistrature.

Le contrôle du public est une garantie de la bonne administration de la justice. L'audience doit avoir lieu, sous peine de nullité, la porte ouverte à tous. La presse peut livrer au public le compte-rendu des débats.

Cependant cette règle ne doit pas être poussée à l'extrême. En raison des scandales ou des désordres qui pourraient résulter des débats, les tribunaux ont le droit d'ordonner le

huis-clos par un jugement; quelquefois même cette mesure aura lieu de plein droit. « Les débats et le jugement sont publics. Toutefois lorsqu'il y a danger pour la paix, l'ordre public ou les bonnes mœurs, la publicité des débats peut être suspendue en vertu d'une loi ou d'une décision du tribunal. » (art. 59).

La restriction de la publicité doit se borner aux débats; elle ne peut s'étendre ni à l'acte d'accusation ni au jugement.

SECTION II

Les tribunaux exceptionnels. — La compétence du tribunal administratif.

Il est de principe que tout le monde soit soumis à la juridiction de droit commun. Il faut donc une loi expresse pour y soustraire certaines personnes dans le but de les soumettre à une juridiction exceptionnelle. « Les matières qui doivent appartenir à la compétence des tribunaux exceptionnels seront déterminées par la loi ». (art. 60).

Les plus importants des tribunaux exceptionnels sont les conseils de guerre et les conseils de marine. La loi sur l'organisation des tribunaux fait aussi de la Cour de Cassation une juridiction spéciale, comme nous l'avons déjà dit, pour les attentats contre la Famille impériale et les crimes politiques.

« Les tribunaux judiciaires ne pourront connaître des

procès fondés sur la lésion du droit privé par suite d'actes illégaux d'une autorité administrative lorsque ces procès doivent appartenir à la compétence du Tribunal administratif qui sera établi par une loi ultérieure » (art. 61).

Le tribunal dont parle l'article 61 n'existait pas au moment de la promulgation de la Constitution. Le législateur n'a pas fait attendre longtemps sa création ; la loi du mois de juin 1890 a eu pour but de l'instituer.

Le Tribunal administratif est composé d'un Président et de plusieurs conseillers. Comme les magistrats de l'ordre judiciaire, ils jouissent du privilège de l'immovibilité. Mais en cas d'infirmité, ils peuvent être mis à la retraite après décision prise en assemblée générale et soumise à l'approbation de l'Empereur.

Le Tribunal administratif ne peut rendre aucun jugement sans la présence de cinq conseillers, au minimum. Le chiffre des conseillers doit être toujours impair et la décision prise à la majorité.

Les procès qualifiés par l'art. 61 « procès fondés sur la lésion du droit privé par suite d'actes illégaux d'une autorité administrative » concernent les matières suivantes déterminées par une loi du mois d'octobre 1890. Ce sont : 1° les procès relatifs à la distribution des impôts et autres droits, sauf les droits de douanes ; 2° les procès relatifs aux mesures prises contre les contribuables en retard de paiement ; 3° les procès relatifs au refus d'autorisation d'un métier ou à la suppression de l'autorisation ; 4° les procès relatifs aux travaux des ponts et chaussées ; 5° les procès relatifs au

bornage de la propriété publique et de la propriété privée.

En outre, le Tribunal administratif a compétence pour connaître certaines matières à lui attribuées par la loi et qui n'ont pas le caractère de procès; tel est, par exemple, l'appel sur les décisions disciplinaires prononcées par le préfet contre les membres d'une municipalité.

Le Tribunal administratif est la juridiction unique en matière administrative; il juge en première et dernière instance toutes les contestations élevées contre les décisions ministérielles et préfectorales.

Il est à remarquer que le Tribunal administratif tranche seulement la question de légalité et d'illégalité des actes et ne connaît aucunement des dommages occasionnés par ces actes. Ceux-ci doivent être portés, par conséquent, devant les tribunaux judiciaires.

La compétence du Tribunal administratif étant fixée limitativement, il sera rare qu'il y ait conflit entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire. Néanmoins, le législateur a eu l'intention d'instituer un Tribunal des conflits. La loi qui organise le Tribunal administratif déclare que le Conseil privé est chargé en attendant la création du Tribunal des conflits de remplir le rôle de ce dernier.

CHAPITRE VI

Les finances.

Dans une Constitution comme la nôtre qui ne reconnaît pas au Parlement plénitude de pouvoir, il est à craindre que la résistance au Gouvernement se concentre sur la question budgétaire. Le refus du budget arrêtera en effet le fonctionnement des organes administratifs. Faute des crédits nécessaires à son existence, le Gouvernement sera mis dans l'impossibilité de continuer son œuvre.

Les Chambres ne peuvent refuser ni réduire la plupart des dépenses existant au moment de la promulgation de la Constitution. D'autre part, le refus général du budget ne peut avoir pour effet que de contraindre le Gouvernement à appliquer le budget de l'année précédente.

Le Parlement japonais pourrait donc empêcher le Gouvernement d'entreprendre de nouveaux projets en refusant les crédits demandés. Mais il ne pourrait arrêter le fonctionnement général des services publics. On peut donc conclure que le Gouvernement est au moins sûr de la situation acquise.

La précaution des rédacteurs de la Constitution n'était pas inutile, du moins, pour les débuts du nouveau régime.

Aux premières années du Parlement, les représentants cherchaient à retrancher une partie plus ou moins considérable des dépenses déjà établies. Le Gouvernement consentit quelquefois, par esprit de conciliation, à une certaine réduction. Mais il avait certainement le droit de s'y opposer.

Les événements n'ont pas tardé à changer la face de la question. Ce n'est plus sur la diminution, mais au contraire, sur l'augmentation du budget que portent maintenant toutes les discussions.

Pendant une période de cinq ans depuis 1891, c'est-à-dire depuis la première année de l'Assemblée, jusqu'à 1895, les dépenses ont varié entre 77 à 85 millions de yens environ. Le chiffre est presque doublé en 1896 : les dépenses se sont subitement élevées à 168,856,000 yens. En 1897, elles étaient de 222,359,000 yens et en 1898, de 134,506,000 yens. Les dépenses votées pour 1899 sont de 219.524,937 yens.

La cause de cette augmentation si rapide des dépenses, publiques doit être recherchée dans l'extension de l'armée, le développement des chemins de fer et autres travaux publics, et surtout dans la réorganisation de la marine (1).

Toutes les fois qu'il s'est agi de l'augmentation du budget le Gouvernement a éprouvé de sérieuses difficultés à obtenir la majorité, sauf cependant une seule fois en 1896. La Chambre des représentants dans un sentiment de patriotisme à

1. Celle-ci absorbe en effet 213 millions de yens sur 431 millions affectés aux diverses entreprises précitées.

la suite de la guerre avec la Chine, vota alors sans aucune opposition le budget de l'année 1896.

Malgré les restrictions apportées par la Constitution, l'Assemblée japonaise se trouve donc toute puissante. Son concours est absolument indispensable au relèvement de la puissance japonaise, et c'est en matière de finances qu'elle trouve une large compensation de son impuissance sur d'autres points.

Si la Constitution restreint les pouvoirs de l'Assemblée à certains points de vue, elle s'est montrée libérale à d'autres. Les Chambres peuvent voter le budget non par ministères ou par chapitres, mais par articles ou par paragraphes ; ce qui permet un examen des crédits dans les moindres détails.

Sauf pour la liste civile, la Constitution a repoussé le système des budgets permanents. Le Gouvernement peut demander le vote pour plusieurs années de certains crédits, mais les Chambres restent maîtresses de l'accorder ou de le refuser (1).

1. Au Japon les finances ont été très sagement administrées. Tous les ans on a pu constater environ 20 à 30 millions de yens de reliquat. En 1897 même, avec un budget énorme de plus de 226 millions, les recettes excédèrent les dépenses de 4 millions.

Avec les dépenses considérables de ces dernières années on ne peut pas toujours s'attendre à un exercice financier aussi favorable. L'exercice de l'année 1898 en effet accuse pour la première fois un déficit de près de 4 millions de yens, et le budget de 1899 prévoit un déficit de 27,856,000 yens.

SECTION I

Les impôts. — Les droits qui n'ont pas le caractère d'un impôt.

C'est une garantie constitutionnelle que tous les impôts doivent être soumis au consentement du Parlement et que le Gouvernement ne peut jamais en établir par sa seule autorité « L'établissement d'un nouvel impôt ou la modification de la quotité d'un impôt établi doit être décidé par une loi » (Art. 62, § I).

Les principaux impôts qui alimentent les finances du gouvernement japonais sont l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu, les droits de timbre, les droits de douanes, et l'impôt sur les boissons et certains objets déterminés.

L'assiette de l'impôt foncier est basée sur la valeur en capital des propriétés, mais non pas sur leur revenu. Il est de deux et demi pour cent de la valeur inscrite sur le cadastre général dressé en 1873.

L'impôt sur le revenu établi par une ordonnance de 1887 pèse sur tous les revenus nets supérieurs à une somme de 300 yens. C'est un impôt progressif: ainsi, il est de un pour cent jusqu'à 1,000 yens, de un et demi pour cent jusqu'à 10,000 yens, de deux pour cent jusqu'à 20,000 yens, de deux et demi pour cent jusqu'à 30,000 yens, et au-dessus de trois pour cent.

Le droit de timbre est perçu à l'occasion du déplacement

d'une valeur ou de la conclusion d'un acte. Le montant en varie suivant la valeur de l'objet ou la nature des actes.

Les droits de douane ne peuvent être fixés librement par l'autorité japonaise. Les traités antérieurs l'ont obligée à se contenter d'un droit assez minime sur les objets importés. Mais en septembre 1899, l'entrée en application des nouveaux traités de commerce lui rendront une liberté absolue sur ce point.

L'impôt sur les boissons obtenues par la fermentation du riz et l'impôt sur le tabac sont les plus importantes des contributions indirectes. Le tabac est devenu récemment un monopole du Gouvernement; mais à la différence du système adopté en France et en Italie, le gouvernement se borne à acheter le tabac produit et à le revendre ensuite aux fabricants.

Il y a d'autres sources de recettes. Ce sont les droits perçus à l'occasion de certains actes: par exemple, les droits d'examen, les droits d'école, les droits de certificats, les droits d'autorisation ou de concession, etc. Ces recettes n'ont pas le caractère d'un impôt, mais plutôt celui de rétribution d'un service rendu. L'art. 62, § 11 les soustrait à la règle établie par le paragraphe précédent et laisse en ce qui les concerne liberté absolue au gouvernement. « Toutefois les droits ou autres recettes perçus par l'administration, qui ont le caractère de rétribution ne sont pas soumis à la précédente clause ».

Le Gouvernement peut tirer aussi des bénéfices de diver-

ses industries qu'il exerce lui-même, par exemple, les chemins de fer, les postes et télégraphes, etc.

Les conventions qui rendent l'Etat débiteur d'une somme d'argent doivent être soumises à l'assentiment de l'Assemblée. En effet, le peuple supporte la conséquence directe de ces contrats, qu'il s'agisse de payer l'intérêt ou de rembourser le capital. Le dernier paragraphe de l'article 62 embrasse dans sa conception large l'emprunt public, la garantie d'intérêt ou la subvention accordée aux compagnies de chemin de fer et de navigation.

Les bons d'Etat sont émis avec le consentement de l'Assemblée pour subvenir aux dépenses urgentes, en attendant les recettes. Ils sont donc d'une durée très courte et ne présentent pas le caractère d'un emprunt public. C'est plutôt une espèce de billet au porteur émis par le Gouvernement qui y ajoute d'ordinaire un léger intérêt en attendant l'échéance.

La Constitution n'ayant pas du tout touché au régime des impôts, il est évident que les lois antérieures doivent toujours recevoir leur application. C'est ce qu'a consacré l'article 62, § 1 ; si une loi est nécessaire pour établir ou modifier un impôt, elle est aussi nécessaire pour le supprimer. L'article 63 ne fait donc que déclarer encore une fois le même principe. « Les impôts actuellement établis seront perçus comme par le passé jusqu'à ce qu'une loi vienne les modifier » (art. 63).

SECTION II

Le budget. — La préparation du budget. — La priorité de la Chambre des Représentants pour le vote du budget. — Les dépenses de la maison impériale. — Les restrictions apportées au pouvoir de l'Assemblée impériale relativement à certaines dépenses. — Les dépenses excessives. — Le fonds de réserve.

Tous les ans le Gouvernement présente à l'Assemblée le projet de budget. Sur cette loi si vaste et si compliquée, l'initiative parlementaire ne peut se manifester que par voie d'amendement. « Les dépenses et recettes de l'Etat doivent être soumises dans le budget annuel à l'Assemblée impériale. Les dépenses qui dépassent les sommes portées aux articles du budget, ou qui n'ont pas été prévues par le budget doivent être soumises postérieurement à l'approbation de l'Assemblée impériale » (art. 64).

Le soin de préparer le budget est confié au ministre des Finances. Il dresse les tableaux de budget après vérification de toutes les recettes et examen des demandes de chaque ministère qui doit présenter l'évaluation en détail des dépenses nécessaires à son département, comparativement avec les dépenses de l'année précédente.

Le budget se compose des dépenses et des recettes; il est aussi divisé en dépenses ou recettes ordinaires et dépenses ou recettes extraordinaires. Celles qui sont de nature normale

et permanente appartiennent à la première catégorie et celles qui sont de nature temporaire et occasionnelle appartiennent à la seconde catégorie.

Le ministre des Finances classe toutes les dépenses et recettes en chapitres, sections et articles, ce qui permet d'examiner en détail le budget. Le virement d'une dépense à l'autre est expressément interdit par la loi sur les finances de 1889.

L'année financière ne s'accorde pas avec l'année du calendrier ; elle commence le 1^{er} avril et finit le 31 mars.

Le maniement des deniers peut s'étendre jusqu'au 31 juillet et les registres budgétaires doivent être clos le 31 novembre.

Le projet de budget doit être présenté à l'Assemblée dans l'année précédente, au commencement de la session. D'ordinaire, c'est à la session du mois de novembre.

Toutes les dépenses qui n'ont pas été prévues par le budget sont pourvues sur le fonds de réserve dont parle l'art. 69 et doivent être soumises à l'approbation postérieure des Chambres (art. 64, § II). Le refus d'approbation du Parlement peut devenir une occasion de conflits, mais le ministre n'est passible d'aucune action judiciaire pour mauvaise gestion.

La Chambre des Représentants représente la nation, il est donc naturel qu'elle soit consultée la première sur les lois qui font peser sur le pays des charges pécuniaires. « Le budget doit être présenté d'abord à la Chambre des Représentants. » (art. 65).

La commission du budget dans la Chambre des représentants doit terminer le travail de vérification dans la quinzaine qui suit le jour où le projet a été remis à la Chambre. Avec le rapport de la commission, le budget est livré ensuite à la discussion générale. Les amendements au projet de budget doivent être proposés, comme en d'autres matières importantes, par trente membres, au minimum.

La Constitution borne le droit de priorité au projet du budget. Le Gouvernement est donc libre de présenter en premier lieu les autres lois de finances, devant l'une ou l'autre des deux Chambres. Cependant à consulter l'esprit de la Constitution, il serait logique pour les autres lois fiscales de suivre la règle établie par l'art. 65.

« Les dépenses de la maison impériale seront payées chaque année par le Trésor public dans les limites du chiffre actuellement fixé, sauf dans les cas où l'augmentation du chiffre devient nécessaire, et l'assentiment de l'Assemblée impériale n'est pas requis » (art. 66.) La liste civile n'est donc pas soumise à la discussion de l'Assemblée tant qu'il n'y a pas nécessité d'augmenter son crédit, et une fois ce crédit voté les Chambres n'auront plus à s'en occuper jusqu'à ce qu'il devienne insuffisant.

Avant la promulgation de la Constitution, la liste civile était fixée à trois millions de yens. C'est encore le chiffre actuel.

Cette somme est très minime relativement à l'importance de la famille impériale. Néanmoins l'Empereur n'a voulu puiser dans le Trésor public que la somme strictement nécessaire.

« L'Assemblée impériale ne peut, sans le consentement du Gouvernement, supprimer, ni réduire les dépenses établies par le pouvoir constitutionnel de l'Empereur et les dépenses qui sont la conséquence d'une loi ou d'une obligation légale du Gouvernement » (art. 67).

Il est regrettable qu'une disposition aussi importante que l'article 67 ne soit pas rédigée avec précision. S'il n'existait pas une disposition légale nous faisant connaître la portée de cet article, nous rencontrerions des difficultés vraiment insurmontables à l'interpréter.

La loi supplémentaire sur les finances promulguée au mois d'août 1890 est venue énumérer les dépenses auxquelles fait allusion l'article 67.

Pour ne citer que quelques exemples, entrent dans les dépenses de la première catégorie, c'est-à-dire, celles qui sont établies par le pouvoir constitutionnel de l'Empereur : le traitement des fonctionnaires, les dépenses de la guerre et de la marine, les dépenses des autorités publiques, etc.

Entrent dans les dépenses de la seconde catégorie, c'est-à-dire celles qui sont la conséquence d'une loi : les dépenses de l'Assemblée, des tribunaux, de la Cour des comptes ; les frais de recrutement et de perception des impôts, etc.

Entrent dans les dépenses de la troisième catégorie, c'est-à-dire celles qui sont la conséquence d'une obligation légale du Gouvernement : l'amortissement de la dette publique et son intérêt ; les subventions et les garanties d'intérêt accordées aux compagnies de navigation et de chemins de fer ; l'intérêt de l'argent déposé, etc.

En règle générale, toute décision des deux Chambres n'est définitive que par la sanction de l'Empereur ; les chambres n'ont pas de précaution à prendre avant de commencer les discussions. Elles n'ont qu'à respecter les règlements des séances. Mais pour toucher aux dépenses indiquées par l'article 67, la Constitution consacre une formalité particulière. L'Assemblée doit obtenir le consentement du Gouvernement avant de les soumettre à la délibération.

Cette précaution restreint singulièrement l'action des Chambres, en les enchaînant à la volonté du pouvoir exécutif. Le refus du Gouvernement oblige en effet le Parlement à renoncer à mettre en question ces diverses dépenses. La violation de la règle entraîne la nullité du vote, à moins que le Gouvernement ne l'ait accepté soit ouvertement, soit tacitement.

Cette restriction est d'autant plus importante que la loi du mois d'août 1890, comprend dans son énumération presque toutes les dépenses qui existaient à l'époque de la promulgation de la Constitution. La Constitution cachait donc sous les phrases vagues et équivoques, de l'article 67, cette signification que les Chambres ne pourraient porter atteinte aux dépenses antérieurement établies. Au lieu d'exprimer nettement cette idée, le rédacteur de la Constitution a préféré, à tort ou à raison, se servir d'une périphrase peu précise qu'on pourrait un jour invoquer contre les décisions de l'Assemblée.

La disposition de l'article 67 était donc une arme mise à la disposition du Gouvernement.

Cette mesure nous semble avoir été dictée par la crainte que la jeune Assemblée ne détruise l'œuvre politique, habilement édifiée depuis vingt ans par les hommes d'Etat japonais sous prétexte que les dépenses étaient excessives en proportion des forces productrices du pays. Une pareille conduite de la part de l'Assemblée serait, en effet, fatale au pays, elle paralyserait le fonctionnement des organes gouvernementaux et nuirait au développement de l'œuvre civilisatrice.

Ces prévisions ne se sont pas réalisées. Au Japon, comme partout ailleurs, toutes les armes sont bonnes à employer contre les partis opposés. Le reproche fait au Gouvernement, d'avancer trop rapidement dans la voie du progrès n'était qu'une mauvaise querelle. La nation avait parfaitement conscience que les travaux des vingt dernières années étaient encore loin d'atteindre le but poursuivi ; il restait bien des réformes à introduire et des projets à entreprendre. Les attributions du Gouvernement devraient être augmentées, au lieu d'être diminuées. Maintes fois les événements sont venus le prouver : la guerre extérieure, la conclusion des nouveaux traités, le développement des industries ont prouvé au pays la nécessité de pousser plus loin l'activité de l'organe administratif.

Or, une entreprise quelconque serait une chimère sans les ressources financières. L'extension des attributions de l'Etat, impose aussi au pays des sacrifices plus ou moins onéreux, Il ne saurait donc être question de diminuer les dépenses, mais, au contraire, de les augmenter. Aussi dans ces dernières années, des difficultés n'ont-elles été soulevées que

sur les nouvelles demandes de crédit, jamais sur les réductions de dépenses.

Certains travaux mettent des années avant d'être achevés. Ces travaux n'exigent pas le paiement en une seule fois de la somme totale des dépenses ; le Gouvernement peut l'échelonner en plusieurs années et demander d'avance à l'Assemblée les crédits successifs nécessaires. « Pour les besoins spéciaux, le Gouvernement peut demander l'assentiment de l'Assemblée impériale à des dépenses successives pendant un nombre d'années fixé d'avance » (art. 68).

« Pour couvrir les insuffisances inévitables du budget un fonds de réserve devra être établi » (art. 69).

La loi sur les finances du mois d'avril 1889 divise le fonds de réserve en deux parties. La première est destinée à couvrir les insuffisances du crédit ouvert. Le consentement du ministre des Finances suffit à cet effet. La seconde est destinée à subvenir aux dépenses qui n'ont pas été portées sur le budget. L'autorisation de l'Empereur est ici nécessaire.

Nous avons vu que ces dépenses devaient être soumises à l'approbation ultérieure des Chambres.

SECTION III

Le pouvoir du Gouvernement de prendre des mesures financières dans les cas exceptionnels. — L'étendue de ce pouvoir. — Le cas où le budget n'a pu être voté.

« En cas de besoin urgent en vue du maintien de la sécurité publique, si le Gouvernement ne peut convoquer l'As-

semblée impériale à raison des circonstances intérieures ou extérieures, il pourra prendre les mesures financières nécessaires par une Ordonnance impériale. Dans ce cas l'approbation de l'Assemblée impériale doit être demandée dans la plus prochaine session ».

La disposition de l'art. 70 présente quelque ressemblance avec celle de l'art. 8. Mais l'article 8 a pour but de faire face à des événements de toute nature pendant l'absence de l'Assemblée, tandis que l'art. 70 est établi pour certains cas déterminés qui empêchent de convoquer les Chambres.

Pour que l'art. 70 puisse être appliqué, il faut d'abord un besoin urgent de ressources financières. Cela suppose que le gouvernement a épuisé les ressources mises à sa disposition. Tant que le fonds de réserve ou le crédit voté dans ce but existe encore, le Gouvernement ne doit pas recourir au moyen de l'art. 70, à moins que l'un ou l'autre ne soit absolument insuffisant aux dépenses nécessaires.

Il faut ensuite, que ces dépenses soient nécessaires au maintien de la sécurité publique. Ici il ne s'agit pas de calamités naturelles ou de maladies épidémiques, mais seulement de la répression des insurrections ou de la défense du territoire contre les étrangers. Cela ressort assez clairement des mots employés : l'art. 70 nous paraît faire certainement allusion à ces deux cas en disant « circonstances intérieures ou extérieures ».

Enfin, il faut que ces événements ne permettent pas au Gouvernement de convoquer l'Assemblée. L'art. 70 ne laisse

donc pas le choix au Gouvernement ou de convoquer le Parlement ou de recourir à ce moyen extraordinaire, comme dans le cas de l'art. 8.

Lorsque toutes ces conditions se trouvent réunies, le Gouvernement peut faire les actes nécessaires relativement aux finances.

Le texte semble viser notamment la faculté de contracter un emprunt et celle de disposer de l'argent qui se trouve dans le Trésor.

Le Gouvernement peut-il aussi établir un impôt nouveau? Le texte ne paraît pas l'interdire ; il est conçu d'une manière très générale. Mais il serait en réalité presque impossible de réunir, dans des circonstances aussi pressantes que celles de l'art. 70, une somme considérable au moyen des impôts dont la perception exige toujours un temps plus ou moins long. Ce serait ensuite contraire à l'esprit de notre disposition qui vise les besoins urgents et suppose, par conséquent, qu'il est impossible d'attendre.

Tous ces actes doivent être soumis à l'approbation ultérieure de l'Assemblée, mais le Gouvernement n'est pas obligé de convoquer l'Assemblée avant le terme.

L'opposition au budget, comme nous l'avons dit, pourra devenir une arme formidable dans la main du Parlement qui n'hésitera pas à s'en servir afin de témoigner son mécontentement vis-à-vis du pouvoir exécutif et de le contraindre indirectement de se conformer à ses vues.

C'est pour parer à cette éventualité que la Constitution décide ; « Lorsque l'Assemblée impériale n'a pas voté le

budget ou lorsque le budget n'a pu être constitué, le Gouvernement appliquera le budget de l'année précédente ». (art. 71).

Cette disposition ingénieuse s'excuse, étant donnée l'existence historique toute récente de l'Assemblée japonaise.

SECTION IV.

Le compte définitif des dépenses et des recettes. — La Cour des Comptes.

Pour constater que l'exercice financier a été exécuté en conformité avec le budget, le Gouvernement doit soumettre à la vérification des Chambres les comptes des dépenses et des recettes, accompagnés d'un rapport fait après examen par la Cour des Comptes. « Le compte définitif des dépenses et des recettes de l'Etat doit être vérifié et arrêté par la Cour des Comptes et le Gouvernement doit le présenter à l'Assemblée impériale avec un rapport de ladite Cour des Comptes sur la vérification. — L'organisation et les attributions de la Cour des Comptes sont déterminées par la loi ». (art. 72).

L'organisation et les attributions de la Cour des Comptes sont déterminées par la loi de mai 1889. Elle constitue un organe indépendant et relève directement de l'Empereur.

Les membres titulaires de la Cour des Comptes jouissent

de l'inamovibilité, comme les conseillers du Tribunal administratif.

Les attributions principales de la Cour des Comptes se bornent à examiner l'exactitude des divers comptes du Gouvernement. Elle peut demander à chaque ministre les explications nécessaires, se faire présenter les registres et procéder aux enquêtes qu'elle juge nécessaires.

La Cour des Comptes doit rendre compte à l'Empereur du résultat de la vérification des comptes annuels et peut y ajouter des vœux de réformes législatives ou administratives.

CHAPITRE VII

Dispositions supplémentaires.

Les règles à suivre pour la révision de la Constitution.—

Les rapports de la Constitution et du Statut de la Maison impériale. — La suppression tacite des dispositions contraires à la Constitution.

Le dernier chapitre statue sur les formes à observer pour la révision de la Constitution, sur certains rapports entre la Constitution et le Statut de la Maison impériale et sur le sort des dispositions légales antérieures.

La Constitution japonaise est une véritable charte octroyée, comme nous l'avons vu. L'Empereur a partagé de bonne grâce une partie de son pouvoir avec la nation. En même temps, il a fait entendre qu'il se réservait exclusivement le droit d'introduire dans la Constitution les modifications que l'avenir pourrait rendre nécessaires.

Aussi l'Assemblée ne saurait-elle avoir la prétention de prendre l'initiative et devrait-elle attendre qu'un projet de révision lui soit présenté par l'Empereur,

La Constitution ayant gardé le silence sur l'ordre de vote des Chambres, le Gouvernement peut saisir en premier lieu l'une ou l'autre des deux Chambres à son choix. « Lorsqu'il sera nécessaire à l'avenir de modifier les dispositions de la présente Constitution, le projet sera soumis à l'Assemblée impériale par une Ordonnance de l'Empereur ».

Dans ce cas, chacune des deux Chambres ne pourra ouvrir la délibération sans la présence des deux tiers au moins de ses membres, et voter de modification, si ce n'est à la majorité des deux tiers des membres présents » (art. 73).

La procédure des séances de revision suit la règle ordinaire. Les deux Chambres délibèrent chacune séparément. Seulement le quorum nécessaire pour l'ouverture de la séance et le nombre de voix exigé pour la validité d'une décision sont plus élevés qu'en séance ordinaire pour laquelle il suffit de la présence du tiers des membres et de la majorité absolue.

La Constitution est étrangère au Statut de la maison impériale, par cela-même que ce dernier est l'ensemble des règlements privés de la famille impériale. Il résulte de leur indépendance réciproque que l'Assemblée n'intervient pas pour modifier le Statut de la maison impériale qui est réglé par des dispositions spéciales. Mais d'autre part, la modification du Statut de la maison impériale ne doit pas porter atteinte à une disposition de la Constitution, par exemple, avoir pour effet, en violation de l'art. 2, d'admettre les descendants féminins à la succession de la couronne.

C'est ce qui résulte de l'article 74 ainsi conçu : « La mo-

dification du Statut de la Maison impériale n'a pas besoin d'être soumise à la délibération de l'Assemblée impériale. Le Statut de la Maison impériale ne peut apporter aucune modification à la présente Constitution. »

La Constitution et le Statut de la Maison impériale règlent les pouvoirs publics et les droits privés de l'Empereur. Mais pour les modifier, il faut que l'adhésion vienne de l'Empereur valide et majeur. Bien qu'il exerce le Pouvoir à la place du souverain le Régent n'en est pastitulaire. C'est par cette raison que l'article 75 lui interdit de modifier soit la Constitution, soit le Statut de la Maison impériale. « La Constitution et le Statut de la Maison impériale ne peuvent être modifiés pendant la durée d'une Régence. » (art. 75).

La Constitution déclare en terminant : « Quelle que soit leur qualification, loi, règlement ou Ordonnance, les dispositions légales actuellement en vigueur et qui ne contreviennent pas à la présente Constitution auront toute force légale. Les contrats ou Ordonnances actuellement existant et imposant des obligations au Gouvernement suivront la règle de l'article 67. » (art. 76).

La conception de cette disposition nous paraît défectueuse. Elle formule expressément une chose évidente ; toute loi, en effet, reste en vigueur tant qu'une autre loi ne vient pas la supprimer. La promulgation de la Constitution ne saurait faire croire à personne que les lois antérieures sont annulées, à moins qu'il n'y ait un texte formel. Nous ne

voyons donc aucune utilité à dire que « les dispositions légales actuellement en vigueur et qui ne contreviennent pas à la présente Constitution auront toute force légale ».

L'article 76 est encore défectueux à un autre point de vue. Ce n'est pas directement mais par *a contrario* qu'il fait disparaître toutes les dispositions contraires à la Constitution.

Le dernier paragraphe de l'article 76 n'est qu'une reproduction partielle de l'article 67.

Telle est dans ses grandes lignes la Constitution Japonaise.

Nous n'avons pas eu l'intention d'en faire une étude approfondie ni comparée. Nous avons voulu seulement en exposer les grandes lignes.

On a pu constater qu'elle se rapprochait considérablement des Constitutions occidentales. La personnalité de l'Empereur conserve cependant un caractère sacré inconnu des peuples d'Europe. La responsabilité ministérielle fait aussi défaut. C'est un échec à la toute puissance du peuple.

Nous avons vu que la modification du régime censitaire venait récemment d'être proposée. On a aussi essayé d'organiser le gouvernement de cabinet. La tentative de MM. Ito et Okouma n'a pas réussi. Mais à mesure que l'éducation politique du peuple sera plus complète et que le fonctionnement des rouages parlementaires deviendra plus régulier, il faut espérer que cette dernière entrave au gouvernement du peuple par le peuple finira à son tour par disparaître.

LA CONSTITUTION DE L'EMPIRE DU JAPON

DU 11 FÉVRIER 1889.

CHAPITRE I

L'Empereur

Art. 1. — L'Empire du Japon est gouverné par un Empereur de la Dynastie unique de toute éternité.

Art. 2. — Le Trône impérial sera transmis aux descendants mâles suivant la règle du Statut de la Maison impériale.

Art. 3. — L'Empereur est sacré et inviolable.

Art. 4. — L'Empereur est le chef de l'Etat, il possède tous les droits de souveraineté. Il les exerce conformément aux dispositions de la présente Constitution.

Art. 5. — L'Empereur exerce le pouvoir législatif avec l'assentiment de l'Assemblée impériale.

Art. 6. — L'Empereur sanctionne les lois, en ordonne la publication et l'exécution.

Art. 7. — L'Empereur convoque l'Assemblée impériale ; il en ordonne l'ouverture, la clôture, la prorogation. Il ordonne la dissolution de la Chambre des Représentants.

Art. 8. — L'Empereur rend, en cas de nécessité urgente pour maintenir la sûreté publique ou pour éviter une calamité publique, des Ordonnances impériales tenant lieu de loi. — Ces Ordonnances doivent être soumises à l'Assemblée impériale dans sa prochaine session. Si l'Assemblée ne les

approuve pas, le Gouvernement doit proclamer qu'elles perdent leur validité pour l'avenir.

Art. 9. — L'Empereur rend ou fait rendre les Ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, le maintien de la paix et de l'ordre public et pour l'accroissement du bien-être de ses sujets. Toutefois une Ordonnance ne peut modifier une loi.

Art. 10. — L'Empereur détermine l'organisation de toutes les branches de l'Administration, fixe le traitement des fonctionnaires civils ou militaires, les nomme et les révoque. Toutefois les exceptions énumérées par la présente Constitution ou d'autres lois suivront leurs effets.

Art. 11. — L'Empereur a le commandement suprême des armées de terre et de mer.

Art. 12. — L'Empereur détermine l'organisation des armées de terre et de mer et fixe leur effectif en temps de paix.

Art. 13. — L'Empereur déclare la guerre, négocie la paix et conclut les divers traités.

Art. 14. — L'Empereur déclare l'état de siège. — Les conditions et les effets de l'état de siège sont déterminés par la loi.

Art. 15. — L'Empereur confère les titres de noblesse, les rangs, les ordres et autres distinctions honorifiques.

Art. 16. — L'Empereur accorde l'amnistie, la grâce, la commutation de peine et la réhabilitation.

Art. 17. — L'institution de la Régence sera réglée par les dispositions du Statut de la Maison impériale. — Le Régent exercera les pouvoirs impériaux au nom de l'Empereur.

CHAPITRE II

Droits et devoirs des sujets.

Art. 18. — Les conditions nécessaires pour être sujet japonais seront déterminées par la loi.

Art. 19. — Les sujets japonais peuvent, en réunissant les qualités requises par les lois ou ordonnances, être nommés aux fonctions civiles ou militaires, ou être employés aux autres services publics.

Art. 20. — Les sujets japonais doivent servir dans l'armée conformément à ce que détermine la loi.

Art. 21. — Les sujets japonais doivent payer les impôts conformément à ce que détermine la loi.

Art. 22. — Les sujets japonais ont, dans les limites légales, la liberté d'établir et de changer leur domicile.

Art. 23. — Les sujets japonais ne pourront être arrêtés, détenus, interrogés ou condamnés que conformément aux lois.

Art. 24. — Les sujets japonais ne pourront être privés du droit d'être jugés par le juge déterminé par la loi.

Art. 25. — Sauf les cas prévus par la loi, nul ne pourra pénétrer dans le domicile d'un sujet japonais, ni faire des perquisitions sans son consentement.

Art. 26. — Sauf les cas prévus par la loi, le secret des correspondances des sujets japonais ne pourra être violé.

Art. 27. — Le droit de propriété des sujets japonais ne pourra être violé. Pour les mesures à prendre dans l'intérêt public, on se conformera aux règles établies par la loi.

Art. 28. — Les sujets japonais auront la liberté de croyance religieuse en tant qu'elle ne porte pas atteinte à la paix et à l'ordre public et qu'elle ne s'oppose pas à l'accomplissement de leurs devoirs de sujet.

Art. 29. — Les sujets japonais auront, dans les limites légales, la liberté de parler, d'écrire, d'imprimer leurs opinions, de se réunir publiquement et de s'associer.

Art. 30. — Les sujets japonais pourront présenter des pétitions en observant une forme respectueuse et en se conformant aux règles spécialement déterminées.

Art. 31. — Les dispositions énoncées dans le présent Chapitre n'empêcheront pas, en cas de guerre ou de troubles nationaux, l'Empereur d'exercer ses pouvoirs.

Art. 32. — Les dispositions énoncées dans le présent Chapitre s'appliquent aux militaires en tant qu'elles ne contreviennent pas aux lois et règlements disciplinaires de l'armée de terre ou de mer.

CHAPITRE III

L'Assemblée impériale.

Art. 33. — L'Assemblée impériale se compose de deux Chambres, une Chambre des Pairs et une Chambre des Représentants.

Art. 34. — La Chambre des Pairs se compose, suivant les règles établies par l'Ordonnance sur la Chambre des Pairs, des membres de la famille impériale, des nobles et des membres désignés par l'Empereur.

Art. 35. — La Chambre des Représentants se compose, suivant les règles établies par la loi électorale, des membres élus.

Art. 36. — Nul ne peut être à la fois membre des deux Chambres.

Art. 37. — Toute loi doit être soumise à l'assentiment de l'Assemblée impériale.

Art. 38. — Les deux Chambres votent les projets de loi présentés par le Gouvernement. Elles ont aussi le droit d'initiative.

Art. 39. — Les projets de loi rejetés par l'une des deux Chambres ne peuvent plus être représentés dans le cours de la même session.

Art. 40. — Les deux Chambres peuvent faire des représentations au Gouvernement sur les lois ou toute autre matière. Toutefois, les représentations qui n'ont pas été acceptées par le Gouvernement ne peuvent plus lui être faites dans le cours de la même session.

Art. 41. — L'Assemblée impériale sera convoquée tous les ans.

Art. 42. — La session de l'Assemblée impériale aura une durée de trois mois. En cas de nécessité, la durée pourra être prolongée par une Ordonnance impériale.

Art. 43. — En cas de nécessité urgente, une session extra-

ordinaire pourra être convoquée en dehors de la session ordinaire. La durée de la session extraordinaire sera fixée par une Ordonnance impériale.

Art. 44. — L'ouverture, la clôture, la prolongation de la session et la prorogation de l'Assemblée impériale devront avoir lieu en même temps pour les deux Chambres. Au cas de dissolution de la Chambre des Représentants, la Chambre des Pairs devra en même temps être prorogée.

Art. 45. — Si la dissolution de la Chambre des Représentants est prononcée, une Ordonnance impériale fera procéder à l'élection de nouveaux représentants et les convoquera dans les cinq mois à compter du jour de la dissolution.

Art. 46. — Chacune des deux Chambres ne pourra ni délibérer, ni prendre de décision sans la présence d'un tiers au moins de ses membres.

Art. 47. — Dans les deux Chambres les décisions seront prises à la majorité absolue. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Art. 48. — Les séances des deux Chambres seront publiques. Toutefois les Chambres pourront sur la demande du Gouvernement ou en vertu d'une décision émanant d'elles, se former en comité secret.

Art. 49. — Les deux Chambres pourront présenter des adresses à l'Empereur.

Art. 50. — Les deux Chambres pourront recevoir les pétitions présentées par les sujets.

Art. 51. — Les deux Chambres pourront, en dehors des règles énoncées par la présente constitution et par la loi

organique, faire les règlements nécessaires à l'ordre intérieur de leurs séances.

Art. 52. — Les membres des deux Chambres ne seront pas tenus pour responsables, hors des Chambres, des opinions et votes par eux émis dans les Chambres. Toutefois s'ils rendent eux-mêmes leurs opinions publiques par des discours, des écrits, par la voie de la presse ou par tout autre moyen, ils seront soumis au droit commun.

Art. 53. — Les membres des deux Chambres ne pourront, sauf les cas de flagrant délit ou d'infraction contre la sûreté intérieure ou extérieure, être arrêtés pendant la session sans le consentement de la Chambre à laquelle ils appartiennent.

Art. 54. — Les Ministres d'Etat et les commissaires du Gouvernement peuvent à tout moment siéger et prendre la parole dans l'une ou l'autre Chambre.

CHAPITRE IV

Les Ministres d'État et Conseillers privés.

Art. 55. — Chacun des Ministres d'Etat prête son concours à l'Empereur ; il en est responsable. Toutes les lois, toutes les Ordonnances et tous les Rescrits concernant les affaires de l'Etat doivent être contresignés par un Ministre d'Etat.

Art. 56. — Les Conseillers privés discutent, suivant les règles établies par l'Ordonnance sur l'organisation du Con-

seil privé, les affaires de l'Etat importantes à eux soumises par l'Empereur.

CHAPITRE V

La justice.

Art. 57. — Le pouvoir judiciaire sera exercé au nom de l'Empereur par les tribunaux conformément aux lois. L'organisation des tribunaux sera déterminée par la loi.

Art. 58. — Les juges seront nommés parmi les personnes réunissant les qualités requises par la loi. — Ils ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'une sentence pénale ou d'une punition disciplinaire. Les règles de discipline sont déterminées par la loi.

Art. 59. — Les débats et les jugements sont publics. Toutefois lorsqu'il y a danger pour la paix, l'ordre public ou les bonnes mœurs, la publicité des débats peut être suspendue en vertu d'une loi ou d'une décision du tribunal.

Art. 60. — Les matières qui doivent appartenir à la compétence des tribunaux exceptionnels seront déterminées par la loi.

Art. 61. — Les tribunaux judiciaires ne pourront connaître des procès fondés sur la lésion du droit privé par suite d'actes illégaux d'une autorité administrative, lorsque ces procès devront appartenir à la compétence du tribunal administratif qui sera établi par une loi ultérieure,

CHAPITRE VI

Les finances.

Art. 62. — L'établissement d'un nouvel impôt ou la modification de la quotité d'un impôt établi doit être décidé par une loi. Toutefois les droits ou autres recettes perçus par l'administration qui ont le caractère de rétribution ne sont pas soumis à la précédente disposition. Les emprunts de l'Etat et les contrats qui grèvent le Trésor public en dehors du budget doivent être soumis à l'assentiment de l'Assemblée impériale.

Art. 63. — Les impôts actuellement établis seront perçus comme par le passé jusqu'à ce qu'une loi vienne les modifier.

Art. 64. — Les dépenses et recettes de l'Etat doivent être soumises dans le budget annuel à l'assentiment de l'Assemblée impériale. — Les dépenses qui dépassent les sommes portées aux articles du budget ou qui n'ont pas été prévues par le budget doivent être soumises postérieurement à l'approbation de l'Assemblée impériale.

Art. 65. — Le budget doit être présenté d'abord à la Chambre des représentants.

Art. 66. — Les dépenses de la Maison impériale seront payées chaque année par le Trésor public dans les limites du chiffre actuellement fixé et, sauf dans les cas où l'augmentation du chiffre devient nécessaire, l'assentiment de l'Assemblée impériale n'est pas requis.

Art. 67. — L'Assemblée impériale ne peut, sans le consentement du Gouvernement, supprimer, ni réduire les dépenses établies par le pouvoir constitutionnel de l'Empereur et les dépenses qui sont la conséquence d'une loi ou d'une obligation légale du Gouvernement.

Art. 68. — En cas de besoins spéciaux, le Gouvernement peut demander l'assentissement de l'Assemblée impériale à des dépenses successives pendant un nombre d'années fixé d'avance.

Art. 69. — Pour couvrir les insuffisances inévitables du budget ou pour subvenir aux dépenses non prévues au budget, un fonds de réserve devra être établi.

Art. 70. — En cas de besoin urgent en vue du maintien de la sécurité publique, si le Gouvernement ne peut convoquer l'Assemblée impériale à raison des circonstances intérieures ou extérieures, il pourra prendre les mesures financières nécessaires par une Ordonnance impériale. — Dans ce cas, l'approbation de l'Assemblée impériale doit être demandée dans la plus prochaine session.

Art. 71. — Lorsque l'Assemblée impériale n'a pas voté le budget ou lorsque le budget n'a pu être établi, le Gouvernement doit appliquer le budget de l'année précédente.

Art. 72. — Le compte définitif des dépenses et des recettes de l'Etat doit être vérifié et arrêté par la Cour des Comptes et le Gouvernement doit le présenter à l'Assemblée impériale avec un rapport de ladite Cour des Comptes sur la vérification. — L'organisation et les attributions de la Cour des Comptes sont déterminées par la loi.

CHAPITRE VII

Dispositions supplémentaires.

Art. 73. — Lorsqu'il sera à l'avenir nécessaire de modifier les dispositions de la présente Constitution, le projet sera soumis à l'Assemblée impériale par une Ordonnance de l'Empereur.— Dans ce cas, chacune des deux Chambres ne pourra ouvrir la délibération sans la présence des deux tiers au moins de ses membres et voter de modification si ce n'est à la majorité des deux tiers des membres présents.

Art. 74. — La modification du Statut de la Maison impériale n'a pas besoin d'être soumise à la délibération de l'Assemblée impériale. Le Statut de la Maison impériale ne peut apporter aucune modification à la présente Constitution.

Art. 75. — La Constitution et le Statut de la Maison impériale ne peuvent être modifiés pendant la durée d'une Régence.

Art. 76. — Quelle que soit leur qualification, loi, règlement ou Ordonnance, les dispositions légales actuellement en vigueur et qui ne contreviennent pas à la présente Constitution auront toute force légale. Les contrats ou ordonnances actuellement existant et imposant des obligations au Gouvernement suivront la règle de l'article 67.

Vu : le Président de la thèse.

CHAVEGRIN

Vu : le Doyen,
GLASSON

Vu : et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	pages
Préface.....	5
Introduction.....	9
CHAPITRE I. — L'Empereur.....	23
SECTION I. — La forme de l'État et la Dynastie impériale.	
— L'ordre de succession au Trône.....	23
SECTION II. — L'inviolabilité de l'Empereur.....	26
SECTION III. — Les pouvoirs de l'Empereur. — L'exercice du pouvoir législatif. — Le droit de sanction. — Le pouvoir de l'Empereur sur l'Assemblée impériale.....	28
SECTION IV. — Le pouvoir de rendre les Ordonnances impé- riales tenant lieu de loi ; les conditions nécessaires pour rendre ces Ordonnances. — L'approbation de l'Assemblée impériale. — L'étendue de ces Ordonnances.....	34
SECTION V. — Les Ordonnances impériales et les autres Ordon- nances. — Leur sanction.....	39
SECTION VI. — Le pouvoir exécutif de l'Empereur. — Le com- mandement des armées de terre et de mer. — Le droit de fixer l'effectif des armées. — Le droit de déclarer la guerre et de conclure les divers traités. — Le droit de déclarer l'état de siège et les effets de l'état de siège. — Le droit de conférer les décorations et autres titres honorifiques. — Le droit d'accorder l'amnistie, la grâce et la réhabilitation.	44
SECTION VII. — L'institution de la Régence, ses conditions et ses effets.....	50
CHAPITRE II. — Les droits et devoirs des sujets.....	53
SECTION I. — La qualité de sujet japonais.....	55
SECTION II. — L'admissibilité des sujets japonais aux fonctions publiques ; les qualités nécessaires.....	59

SECTION III. — L'obligation du service militaire. — L'obligation de payer les impôts. — Des caractères spéciaux à ces deux obligations.....	62
SECTION IV. — La liberté d'établir et de changer son domicile; diverses restrictions. — La garantie de la liberté individuelle contre les arrestations arbitraires; la procédure à suivre pour l'arrestation. — Le droit d'être jugé par les tribunaux légaux.....	63
SECTION V. — L'inviolabilité du domicile; la procédure à suivre pour faire les perquisitions. — L'inviolabilité du secret des correspondances; les cas exceptionnels. — L'inviolabilité du droit de propriété; l'expropriation forcée pour cause d'utilité publique; l'expropriation des membres; les confiscations.....	69
SECTION VI. — La liberté de croyance religieuse; les restrictions. — La liberté de parler, d'écrire, d'imprimer ses opinions, de se réunir publiquement et de s'associer; les restrictions. — Droit de pétition.....	74
SECTION VII. — Le sens de l'art. 31. — Règle spéciale pour les militaires.....	82
CHAPITRE III. — L'Assemblée impériale.....	85
SECTION I. — La dualité des Chambres. — La Chambre des Pairs; sa composition.....	87
SECTION II. — La Chambre des Représentants; sa composition. Le mode d'élection. — Les qualités nécessaires pour être électeur; les incapacités. — Les qualités nécessaires pour être éligible; les inéligibilités; les incompatibilités. — L'élection au premier tour. — L'acceptation du candidat élu. — Les contestations soulevées à l'occasion de l'élection; la juridiction compétente; la prescription. — La durée du mandat législatif.....	89
SECTION III. — La convocation de l'Assemblée impériale. — La constitution des Chambres. — La durée de la session. — La session extraordinaire. — L'ouverture, la clôture, la prolongation de la session; la dissolution de la Chambre des Représentants.....	99

SECTION IV. — Les pouvoirs des Chambres. — La confection des lois. — Le droit d'initiative. — La procédure parlementaire.....	103
SECTION V. — Les représentations des Chambres au Gouvernement. — Les adresses à l'Empereur. — Le pouvoir de recevoir les pétitions et les restrictions	108
SECTION VI. — Le pouvoir de faire les règlements intérieurs. — Le traitement des membres de l'Assemblée. — La discipline des Chambres. — La défense aux membres des Chambres de se demander des explications. — L'assiduité. — L'exclusion. — L'acceptation de la démission. — La vérification des qualités des membres de l'Assemblée....	112
SECTION VII. — L'irresponsabilité des membres de l'Assemblée: son étendue. — L'inviolabilité des membres de l'Assemblée; son étendue.....	117
CHAPITRE IV. — Les Ministres d'Etat et les Conseillers privés	123
SECTION I. — Les attributions des Ministres. — La question de la responsabilité des Ministres. — La solidarité ministérielle.....	124
SECTION II. — Les Conseillers privés. — L'organisation du Conseil privé. — Ses attributions.....	130
CHAPITRE V. — La Justice.....	132
SECTION I. — L'exercice de la justice. — L'organisation judiciaire; les tribunaux. — La nomination du juge. — L'immovabilité du juge. — La publicité du jugement.....	133
SECTION II. — Les tribunaux exceptionnels. — La compétence du Tribunal administratif.....	136
CHAPITRE VI. — Les finances.....	139
SECTION I. — Les impôts. — Les droits qui n'ont pas le caractère d'un impôt.....	142
SECTION II. — Le budget; la préparation du budget. — La priorité de la Chambre des Représentants pour le vote du budget. — Les dépenses de la Maison impériale. — Les restrictions apportées au pouvoir de l'Assemblée impériale relativement à certaines dépenses. — Le fonds de réserve.	145

SECTION III. — Le pouvoir du Gouvernement de prendre des mesures financières nécessaires dans des cas exceptionnels ; l'étendue de ce pouvoir. — Le cas où le budget n'a pu être voté.....	151
SECTION IV. -- Le compte définitif des dépenses et des recettes. — La Cour des Comptes.....	154
CHAPITRE VII. — Dispositions supplémentaires. — Les règles à suivre pour la révision de la Constitution. — Les rapports de la Constitution et du Statut de la Maison impériale. — La suppression tacite des dispositions contraires à la Constitution.....	156
Texte de la Constitution.....	161

Librairie de la « Société du Recueil des Lois », 22, rue Soufflot, Paris.
